

**Projet: “Repenser le concept de ruralité au Brésil : implications pour la construction de politiques publiques**



## **L'EVOLUTION DE LA RURALITE EN FRANCE TYPOLOGIES, ZONAGES ET POLITIQUES PUBLIQUES**

### **PRODUIT FINAL**

**Philippe BONNAL**

*\*não circular sem autorização prévia dos autores e/ou patrocinadores\**

*\*no circular sin permiso de los autores y/o patrocinadores\**

*\*do not circulate without permission of the authors and/or sponsors\**

*\*Ne pas diffuser sans l'autorisation préalable des auteurs et/ou des commanditaires*

Avril 2013

## **LISTE DES SIGLES, TABLEAUX, CARTES, FIGURES, ET ENCADRES**

### **Liste des sigles et acronymes**

AOP : Appellation d'Origine Protégée  
CAD : Contrat d'Agriculture Durable  
CEE : Communauté Economique Européenne  
CERA : Comité d'Expansion Economique Régionale et d'Aménagement  
CESER : Conseils économique, social et environnemental régional  
CGP : Commissariat Général du Plan  
CIRAD : Centre de Recherche Agronomique pour le Développement  
CNASEA : Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles  
CNJA : Centre National des Jeunes Agriculteurs  
CTE : Contrat Territorial d'Exploitation  
CU : Communauté Urbaine  
DATAR : Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale  
DTADD : Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable  
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale  
FEDER : Fonds Européen de Développement Régional  
FEOGA : Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole  
FNSEA : Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles  
FSE : Fonds Social Européen  
GAL : Groupement d'Action Locale  
INRA : Institut National de la Recherche Agronomique  
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques  
JA : Section Jeunes Agriculteurs de la FNSEA  
JAC : Jeunesse Agricole Catholique  
JORF : Journal Officiel de la République Française  
LDRT : Loi du développement des territoires ruraux  
LEADER : Programme Liaison Entre les Actions de Développement de l'Economie Rurale  
LOA : Loi d'Orientation Agricole  
MAE : Mesures Agroenvironnementales  
MAET : Mesures Agroenvironnementales Territorialisées  
OGAF : Opération Groupée d'Aménagement Foncier  
OPAH : Opération Programmée de l'Habitat  
PAC : Politique Agricole Commune  
PAR : Plan d'Aménagement Rural  
PIB : Produit Intérieur Brut  
PLU : Plan Local d'Urbanisme  
PME : Petite et Moyenne Entreprise  
PNR : Parc Naturel Régional  
POS : Plan d'Occupation du Sol  
SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

SAU : Surface Agricole utile  
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale  
SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme  
SIVOM : Syndicats Intercommunaux à Vocations Multiples  
SIVU : Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique  
SRADDT : Schéma Régional d'Aménagement du Développement Durable du Territoire  
UE : Union Européenne  
ZAU : Zonage en Aires Urbaines  
ZAUER : Zonage en Aires Urbaines et Aires d'Emploi en Milieu Rural  
ZPIU : Zones de Peuplement Industriel et Urbain

### **Liste tableaux**

Tableau 1 : Bilan naturel et solde migratoire (%) de 1962 à 1999 par type d'espace  
Tableau 2. ZAU 2010 : Répartition des communes et de la population par type  
Tableau 3 : Répartition des types par surface et population

### **Liste des cartes**

Carte 1 : Répartition des productions agricoles en France métropolitaine  
Carte 2 : Les régions administratives de France métropolitaine  
Carte 3. Zonage en Aires urbaines 2010  
Carte 4 : Typologie des campagnes françaises. Datar 2011

### **Liste des figures**

Figure 1 : Evolution du nombre d'exploitations de 1979 à 2011 (unités et %) et des surfaces agricoles (%)  
Figure 2 : Evolution du nombre des exploitations de 1979 à 2011, par strate de taille  
Figure 3 : Répartition de la population urbaine et rurale selon les catégories du ZAU 2010  
Figure 4 : Répartition relative des types par surface et taille de la population

### **Liste des encadrés**

Encadré 1 : Les grandes caractéristiques de la France métropolitaine  
Encadré 2 : Les scénarios de l'étude prospective INRA 2030

## TABLE DES MATIERES

<b>RÉSUMÉ EXÉCUTIF.....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>18</b>
<b>2. LE CONTEXTE NATIONAL .....</b>	<b>20</b>
2.1 LA REFORME DE LA GOUVERNANCE NATIONALE : VERS UNE ARCHITECTURE TERRITORIALE COMPLEXE.....	20
2.2 L'ÉVOLUTION DU MILIEU RURAL .....	22
2.3 LES FACTEURS RECENTS D'ÉVOLUTION DU MILIEU RURAL .....	23
2.4 LES NOUVELLES FONCTIONS DU MILIEU RURAL .....	25
2.5 LA FRANCE AGRICOLE, UNE CARTOGRAPHIE EN TRANSFORMATION .....	26
2.6 LA DIVERSITÉ RÉGIONALE : UN RAPIDE TOUR D'HORIZON .....	28
(i) <i>Les régions du Nord et de l'Est aux fort enjeux de reconversion industrielle .....</i>	<i>28</i>
(ii) <i>Les régions méridionales au fort pouvoir d'attraction démographique.....</i>	<i>30</i>
(iii) <i>Les Régions océaniques aux activités rurales dynamiques .....</i>	<i>32</i>
(iv) <i>Les régions du cœur de France : la zone d'influence directe de l'agglomération parisienne</i>	<i>33</i>
(v) <i>Les régions des marges intérieures.....</i>	<i>34</i>
<b>3. DEFINITIONS ET CATEGORISATIONS OFFICIELLES DU MILIEU RURAL .....</b>	<b>36</b>
3.1 BREF HISTORIQUE DES DEFINITIONS DE L'ESPACE RURAL EN FRANCE .....	36
3.2 LA TYPOLOGIE ACTUELLE : L'ADAPTATION DE L'APPROCHE FONCTIONNELLE DISTINGUANT LES ESPACES A DOMINANTES URBAINE OU RURAL .....	38
3.3 LES RESULTATS DE LA CLASSIFICATION EN VIGUEUR .....	38
(i) <i>Le ZAU de 2010.....</i>	<i>39</i>
(ii) <i>La typologie des campagnes françaises de la DATAR de 2012.....</i>	<i>41</i>
3.4 L'UTILISATION DES TYPOLOGIES : LA PRODUCTION DE SCENARIOS .....	45
<b>4. LES POLITIQUES RURALES ET LEURS EVOLUTIONS.....</b>	<b>48</b>
4.1 LA PERIODE 1955 – 1970 : DE LA MODERNISATION DE L'AGRICULTURE A LA CREATION DE PARCS NATURELS .....	49
4.2 LA PERIODE 1970 – 1990 : CRISE AGRICOLE, DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT TERRITORIAL .....	51
4.3 LES POLITIQUES RECENTES (DEPUIS 1990) : DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT RURAL ..	53
<b>5. TYPOLOGIES, ZONAGES, ACTEURS ET CONFLITS .....</b>	<b>56</b>
5.1 LE ROLE DES ACTEURS.....	56
5.2 LES CONFLITS.....	58
<b>6. INTÉRÊTS ET LIMITES DES TYPOLOGIES DU MILIEU RURAL EN MATIÈRE D'ACTION PUBLIQUE .....</b>	<b>60</b>
<b>7. OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS SUR LA CONSTRUCTION DE TYPOLOGIES ET LEUR UTILISATION.....</b>	<b>63</b>
<b>8. BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>68</b>

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Ce rapport s'inscrit dans le cadre du projet IICA « *Repensando el concepto de ruralidad en Brasil : implicaciones para las políticas públicas* ». Il concerne plus particulièrement le volet consacré à l'analyse comparée d'expériences nationales latino-américaines et européennes en matière de caractérisation et de typologies des zones rurales et porte exclusivement sur le cas de la France.

L'étude a été réalisée à partir d'un travail bibliographique. Son objet est d'abord d'analyser la ruralité de la France dans ses dimensions cognitives (transformation de la ruralité au cours du temps), conceptuelles et méthodologiques (les critères utilisés par les services statistiques pour appréhender la ruralité et élaborer une typologie) ; puis de mettre en regard la transformation de la ruralité avec l'évolution des politiques publiques.

Le rapport est structuré en sept parties qui, au-delà de l'introduction (partie 1), portent successivement sur : la présentation du contexte national et régional (partie 2), l'évolution des typologies du milieu rural (partie 3), l'évolution des politiques rurales (partie 4), la position de acteurs et les conflits (partie 5), la discussion des intérêts et limites des typologies rurales en matière d'action publique (partie 6) et enfin les observations et propositions en matière de définition du milieu rural (partie 7).

### LES ELEMENTS D'INFORMATION DU RAPPORT

#### **La France : un Etat centralisé faisant l'objet d'une profonde réforme de gouvernance territoriale**

La France est un pays unitaire, traditionnellement centralisé. Dans les années 1980, le pouvoir politique a cependant engagé un processus de décentralisation /déconcentration destiné à assouplir un dispositif de gouvernance territoriale largement hérité de la révolution française (fin du XVIII<sup>e</sup> siècle) et de l'Empire (début du XIX<sup>e</sup> siècle). La gouvernance territoriale était alors limitée à trois niveaux: au niveau national, un gouvernement au pouvoir étendu, au niveau intermédiaire, le département, unité territoriale déconcentrée dirigée par un Préfet nommé par le gouvernement et, au niveau local, la commune, dirigée par un maire élu, dotée d'un pouvoir autonome de gestion du territoire communal mais devant aussi assurer une fonction déléguée de services publics.

La réforme des années 1980 a créé ou renforcé d'autres échelles de gouvernance et organisé le transfert de responsabilités de l'Etat central vers les collectivités territoriales (Actes I de la décentralisation). Elle a été approfondie dans les années 1990 par la législation sur les projets de territoire et la mise en place de l'intercommunalité (Actes II de la décentralisation). Ainsi, au cours de ce processus - qui a privilégié la décentralisation à la déconcentration - de nouvelles unités territoriales de représentation politique et d'expression démocratique ont été

mis en place (Région, Département), jouissant de ressources fiscales propres. Au niveau local, des intercommunalités ont été créées par transfert volontaire de responsabilités et de ressources de la part des communes. L'ensemble a été complété par la mise en place, sans cesse croissante, d'un ensemble de territoires de projets répondant à des objectifs spécifiques et variés : protéger l'environnement (parcs nationaux), définir des activités économiques et sociales compatibles avec une protection et une valorisation d'un patrimoine environnemental remarquable (parcs régionaux), adapter les pratiques productives à un enjeu environnemental spécifique (syndicats mixtes), affirmer la spécificité territoriale pour renforcer ou renouveler les activités économiques, sociales et culturelles (pays), stimuler les processus d'innovation technologique et industrielle dans le cadre d'une compétitivité globalisée (zones d'excellence), etc.. La coordination générale de la gouvernance horizontale (entre les projets d'un même niveau) et verticale (entre les unités localisées aux différents niveaux de gouvernance) est assurée par la Région dans le cadre d'un contrat pluriannuel célébré avec l'Etat (le contrat Etat-Région).

Le dispositif de gouvernance territoriale est désormais complexe. Il compte 6 niveaux en comptant le niveau supranational: le niveau communautaire (Union européenne, dont les règlements s'imposent aux Etats membres), le niveau national (le gouvernement), la région (le conseil régional, plus particulièrement chargé de l'aménagement du territoire tout en assurant un rôle de coordination entre les niveaux européens, national, départemental et local), le département (le conseil général, chargé plus particulièrement des aspects sociaux), l'intercommunalité (structures intercommunales chargées plus particulièrement des aspects de transports et d'éducation), le niveau communal (conseil municipal chargé de l'éducation primaire et des services locaux). Ce dispositif est complété par l'ensemble très dense de territoires de projet et dont la mise en œuvre des actions mobilise les ressources et les compétences des communes et des intercommunalités qui les composent.

## **Une agriculture en mutation**

La vocation agricole de la France est affirmée comme l'attestent son rôle de leader agricole de l'Union européenne et sa position parmi les pays agricoles les plus importants au niveau mondial. Cette vocation est d'abord liée aux conditions environnementales favorables du fait du peu d'expression des situations où l'agriculture est impossible et de l'absence de risques naturels majeurs. Elle est également la conséquence de la forte tradition agricole et rurale du pays entretenue par les politiques protectionnistes maintenues tout au long du XX<sup>e</sup> siècle.

Cependant, l'agriculture française, à l'instar de celles des autres pays européens, est, depuis quatre décennies, l'objet d'un processus de transformation très vigoureux marqué par la croissance de la productivité du sol et du travail, la très forte réduction du nombre des exploitations agricoles et la concentration foncière. Actuellement, 490.000 exploitations agricoles seulement se partagent une surface agricole utile nationale de 27 millions d'hectares.

## Une ruralité questionnée

En France, le milieu rural est défini en creux : est rural ce qui n'est pas urbain. Or une commune est considérée urbaine dès lors qu'elle compte plus de 2.000 habitants et d'un bâti continu.

Le milieu rural ainsi défini s'est, tout comme l'agriculture, considérablement transformé depuis un siècle. La campagne paysanne du début du XX<sup>e</sup> siècle, fortement peuplée, organisée autour de bourgs ruraux, rythmée par les fêtes du calendrier catholique, contrôlée par les élites locales et qui rassemblait la plus grande partie de la population nationale a été mise à mal par la seconde guerre mondiale.

La pénurie due à la guerre et le courant moderniste qui a traversé la société française a justifié l'émergence, dans les années 1950 et 1960, d'une agriculture familiale productiviste, commerciale, fortement organisée dont la consolidation a été par ailleurs facilitée par les politiques agricoles productionnistes nationales et communautaires (politique agricole commune, PAC, de la Communauté Economique Européenne : CEE). Mais, alors que les agriculteurs se professionnalisaient, les campagnes se dépeuplaient sous l'effet d'un exode rural très vigoureux, amplifié par une industrialisation en plein développement, elle-même stimulée par le contexte économique favorable des *trente glorieuses*.

Dans les années 1970, dans le contexte désormais de crise économique, s'initie une troisième dynamique de changement des campagnes. L'exode rural se ralentit puis s'inverse alors que le nombre des exploitations agricoles ne cesse de diminuer. Des acteurs non agricoles se délocalisent à la campagne : des industriels, des prestataires de services, des néo-ruraux. La périurbanisation se développe et intègre des espaces ruraux dans les zones d'influence urbaine. Le milieu rural cesse d'être majoritairement agricole. Il devient multifonctionnel et évolue sous l'influence des attentes diverses d'une population hétérogène en termes de lieux de vie (qualité des habitations, disponibilité de services publics et privés, facilité de communication), de lieux de travail (accès à la main d'œuvre, aux informations, aux clients), de loisirs (qualité de l'environnement, qualité des services touristiques), etc.

## La ruralité française contemporaine: facteurs qui ont conduit à son émergence et caractéristiques

### *Les facteurs de changement*

L'expression contemporaine de la ruralité française est la résultante de puissants facteurs de changement qui se sont exprimés avec force depuis les trois dernières décennies.

- *La fin de l'exode rural et le repeuplement inégal des campagnes.* A partir des années 1975-1980, le flux migratoire s'inverse, l'étalement des villes augmente en lien avec le développement de l'habitat individuel et de la délocalisation des industries des centres urbains. Le solde migratoire est désormais négatif dans les pôles urbains, mais il est positif dans les communes périphériques et en zones rurales. En milieu rural, il compense même

parfois un bilan naturel presque toujours négatif. Des couronnes périurbaines constituées de lotissements résidentiels apparaissent dans les communes rurales. Cependant des espaces sont toujours en phase de dépeuplement, conformant une diagonale, allant des Pyrénées au Sud-ouest à la Champagne-Ardenne au Nord-est où le solde naturel négatif n'est pas compensé par le solde migratoire, lui-même négatif alors que la densité de population est très faible.

- *La croissance de l'emploi non agricole en milieu rural.* C'est dans le périurbain que l'emploi a le plus progressé depuis 1990 (16% contre 3,5% au niveau national) en raison de la délocalisation des entreprises hors des villes. Dans les zones rurales sans influence urbaine, une légère croissance de l'emploi est également observée (1%) résultant d'une croissance significative de l'emploi non agricole (8%) compensant la baisse de l'emploi agricole (7%). Cependant, la baisse de l'emploi agricole (divisé par 2 entre 1990 et 2000) est restée sans effet sur le volume de la production agricole du fait que celle-ci a largement été compensée par la croissance de la productivité du travail (multipliée par 4 au cours de la même décennie).
- *L'agriculture est devenue un secteur économique secondaire en milieu rural.* La valeur ajoutée des secteurs de services et de l'industrie (hors industrie agro-alimentaire) localisée en milieu rural est désormais supérieure à celle de l'agriculture. L'économie résidentielle (soins aux personnes, santé, commerce de proximité) représente le principal poste économique. Son développement important au cours de la dernière décennie est lié aux nouvelles mobilités. Elle concentre dès lors 50% de la valeur des services en milieu rural. Le secteur du tourisme est également en forte progression, stimulé par l'aménagement du temps de travail, l'amélioration des conditions d'accueil, le développement de la restauration et la diversification des services touristiques.

### *Les nouvelles fonctions du milieu rural français contemporain*

De par la diversification des activités qui y ont trait, le caractère multifonctionnel du milieu rural est maintenant largement souligné par les institutions liées à l'aménagement du territoire. Quatre fonctions s'identifient nettement.

- Une *fonction économique* qui s'est diversifiée avec le renforcement des activités industrielles et de service aux côtés des activités agricoles et agro-alimentaires. Ces économies sont liées à la nature des biens et services produits mais aussi à l'origine des biens et services consommés. Compte tenu des formes de mobilité, il est désormais courant de distinguer les produits et services provenant de l'économie résidentielle dans le cas de mobilité journalière (produits et services consommés sur le lieu de résidence en opposition à ceux acquis ou consommés sur le lieu de travail) et ceux de l'économie pré-sentielle dans le cas de faible mobilité (la plupart des produits et services consommés proviennent du lieu de résidence).
- Une *fonction résidentielle*, qui s'exprime avec force dans le périurbain, sans pour autant s'en limiter. La population vivant en milieu rural et travaillant en milieu urbain croît constamment depuis les années 1970 stimulée par l'amélioration des voies de



communication, les politiques d'accès à la propriété individuelle et la délocalisation des entreprises.

- Une *fonction récréative*, qui s'est consolidée progressivement avec l'engouement des sports « de nature » anciens (VTT, marche, cyclisme, etc.), l'apparition de nouveaux sports (canyoning, parapente, etc.), le développement des lieux de loisir à forts investissements (ski, bases nautiques, etc.) et le maintien d'activités traditionnelles de loisir (chasse, pêche).
- Une *fonction de nature* qui est de plus en plus affirmée autour de quatre enjeux majeurs reconnus par la société en matière d'environnement: la protection des ressources naturelles, la conservation de la biodiversité, la prévention contre les risques naturels et le maintien des aménités et du cadre de vie. Ces enjeux justifient la mise en place de dispositifs de conservation de la nature plus ou moins rigides et plus ou moins compatibles avec l'activité humaine.

## Les typologies et zonages actuels du milieu rural

La production de typologies et de zonages est importante et continue. Certains critères utilisés sont très anciens (comme celui de la taille des unités urbaines), d'autres sont récents et sont actualisés au fur et à mesure de l'évolution du contexte, tout en gardant une correspondance avec les critères plus anciens de manière à permettre des analyses d'évolution sur le long terme.

### *Un critère ancien toujours actif : le seuil de 2.000 habitants*

C'est l'unité urbaine qui est définie et non la commune rurale, et cela depuis 1851. L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes caractérisé(e) par un bâti continu (absence de coupure de plus de 200 m entre deux bâtiments) dont la population agrégée est supérieure à 2.000 habitants. Depuis lors, les zonages du milieu rural sont élaborés à partir d'une approche des unités urbaines.

### *Le zonage de l'INSEE(2010) basé sur les aires urbaines (ZAU)*

La dernière typologie en date de l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques) est basée sur l'importance de l'emploi au sein des unités urbaines et sur la mobilité des actifs. En cela, elle mêle des critères morphologiques (taille de la population, emploi) et des critères fonctionnels (mobilité).

Les notions construites pour la ZAU (zonage en aires urbaines) sont les suivantes :

- Le **pôle urbain** : unité urbaine de plus de 1.500 emplois. Trois types de pôles sont distingués : (i) les grands pôles, concentrant plus de 10.000 emplois, (ii) les moyens pôles concentrant de 5.000 à 10.000 emplois et (iii) et les petits pôles concentrant de 1.500 à 5.000 emplois.
- Les **couronnes** correspondent aux communes dont au moins 40% de la population résidente travaille dans un pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci.

- Certaines communes sont attirées par plusieurs pôles de telle sorte que les actifs résidents travaillent dans différents pôles sans qu'aucun de ceux-ci ne concentre 40% de la population active. Ces communes, dénommées « **communes multi polarisées** » peuvent correspondre ou non à des grandes aires urbaines.

Le résultat de ce zonage a mis l'accent sur l'influence des villes dans la structuration de l'emploi. L'étude a révélé notamment que 95% de la population française vivaient en 2008 sous l'influence des villes : 85% résidaient dans des aires urbaines composées d'un pôle et de sa couronne et 10% au sein de communes multipolarisées. Les trois quart des communes rurales, dans lesquelles vivaient 20% de la population, étaient sous l'influence des villes. De fait, elles étaient présentes dans l'ensemble des couronnes urbaines, mêmes celles des grands pôles. Elles constituaient l'essentiel des communes des couronnes des moyens pôles et la totalité de celles des petits pôles.

### *La typologie des campagnes françaises de la DATAR de 2012*

La DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du Territoire et à l'attraction régionale), principal opérateur public en matière d'aménagement du territoire, a publié en 2012, avec le concours d'agences publiques d'urbanisation et de l'INRA (Institut National de Recherche Agronomique), une étude de l'ensemble des communes ne constituant pas un grand pôle urbain, c'est-à-dire l'ensemble des unités urbaines de moins de 10.000 emplois. Cette étude basée sur une enquête exhaustive et une analyse statistique multi-variée à partir d'indicateurs regroupés en trois champs thématiques [(i) Espace, population et conditions de vie, (ii) Emploi et activités économiques, (iii) Paysages] a donné lieu à une représentation actualisée et contrastée du milieu rural français. Trois types et 7 sous-types ont été identifiés. Pour chaque sous-type, des points de vigilance en termes de durabilité et en termes d'action publique ont été formulés.

Type I : *Les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées* (25,8% de la surface totale ; 25,9% de la population totale). Ces campagnes correspondent à des espaces en lien direct avec les grandes villes qui constituent la source de leur dynamisme économique, social et culturel. Cette modalité se décompose en trois sous-types.

- Sous-type I.1 « *Les campagnes densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique* » (7,2% de la surface totale ; 8,8% de la population totale). Les communes correspondantes à ce type se situent en périphérie des grandes villes (communes bien équipées, bien pourvues en services, densité démographique élevée, population aisée, emploi en augmentation).
- Sous-type I.2 : « *Campagnes diffuses en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée* » (11,1% de la surface totale ; 8,9% de la population totale) ; communes situées également en périphérie des villes mais conformant une seconde couronne (population active moins aisée, communes bien pourvues en services de proximité, économie résidentielle significative).
- Sous-type I.3. « *Campagnes densifiées, du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie résidentielle* » (7,5% de la surface totale ; 8,2% de la

population totale). Les communes sont situées essentiellement dans les vallées et les zones littorales où un habitat dense est associé à des zones agricoles fortement aménagées et à des zones semi-naturelles (forte économie présentielle, services de qualité, population hétérogène, environnement préservé, mais chômage important).

Type II : *Les campagnes agricoles et industrielles* (25,7% de la surface totale ; 8,9% de la population totale). Ces campagnes correspondent à des zones agricoles et industrielles plus éloignées des grands centres urbains (faible densité démographique, offre réduite d'emploi, chômage important). Cet espace occupe un vaste espace intermédiaire entre les aires urbaines, notamment dans la partie septentrionale du pays.

Type III : *Les campagnes vieilles à très faible densité* (41,7% de la surface totale ; 8,3% de la population totale). Ce type de campagnes correspond aux zones les plus touchées par le dépeuplement où l'inversion des flux migratoires n'a pas généré un nouveau dynamisme démographique et économique. Certaines sont touchées par le vieillissement de la population et le sous-emploi. Ce type est subdivisé en trois sous-types.

- *Sous-type III.1. « Campagnes à faibles revenus, économie agricole et présentielle »* (22% de la surface totale ; 3,7% de la population totale) (communes éloignées des grands centres urbains, prédominance des activités agricoles et agroalimentaires, faible densité de population, difficiles conditions d'accès, importance de la population peu diplômée sujette à émigration, revenus des ménages sensiblement plus faibles que ceux des autres types de campagne).
- *Sous-type III.2. « Campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique »* (10,2% de la surface totale ; 3% de la population totale). Cette situation, proche de la précédente, concerne uniquement les zones de montagne.
- *Sous-type III.3. « Campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, éloignement des services d'usage courant »* (9,4% de la surface totale ; 1,7% de la population totale). Les zones correspondantes se situent dans les régions les plus montagneuses, mais elles se différencient de celles du sous-type précédent par le fait de disposer d'espaces remarquables permettant une valorisation touristique (difficiles conditions d'accès, revenus significatifs provenant du tourisme, activités agricoles et industrielles peu développées, travail à temps partiel important, mais taux de chômage élevé).

Ce zonage du milieu rural de la DATAR met en regard des situations contrastées. Il montre l'importance des écarts entre les trois types de milieu rural correspondant à des modalités différentes de la relation espace – population : une situation rurale fortement peuplée qui occupe le quart du territoire national et de la population (type I) ; une situation agricole et industrielle qui occupe un autre quart du territoire national mais qui ne concentre que 9% de la population totale (Type II) et un grand espace s'étendant sur plus de 40% du territoire national, peuplé d'à peine 9% de la population totale (Type III). Les sous-types correspondent à des enjeux de durabilité variés (par exemple, la consommation croissante d'espaces naturels et agricoles à préserver en zones de forte densité de population, ou encore, la cohésion sociale

questionnée dans les campagnes vieillies à très faible densité, ou aussi l'exposition croissante des unités de production aux aléas des marchés agricoles et la monotonie des paysages dans les campagnes agricoles et industrielles). Chaque problématique en termes de durabilité induit une interrogation de société qui peut donner lieu à des dispositifs d'action publique.

La DATAR, dans des travaux postérieurs, se basant sur le constat de la proximité croissante des profils socioculturels des habitants du territoire national quelque soit leur lieu d'habitation, remet en cause la notion même de *milieu rural*, préférant parler d'*espace de faible densité*. Les mots *milieu rural* et *ruralité* seraient ainsi en passe de sortir du langage institutionnel.

### **Des politiques publiques évolutives qui ont mobilisé les typologies et les zonages de façon spécifique selon les époques**

L'évolution des politiques rurales au cours des dernières décennies est la résultante de trois phénomènes interconnectés : la transformation de l'agriculture, l'émergence de l'Union Européenne et sa transformation (intégration de nouveaux-pays, diversification des secteurs d'activité, évolution des normes) et l'évolution des stratégies en matière d'aménagement du territoire. La conjonction de ces divers phénomènes configure trois grandes périodes : (i) de 1955 à 1970, (ii) de 1970 à 1990 et (iii) depuis 1990. A chaque époque, les politiques se sont appuyées sur des typologies et des zonages correspondants aux choix stratégiques définis en fonction des enjeux de société du moment.

#### *La période 1955 – 1970 : la modernisation de l'agriculture et la mise en place des premières politiques territorialisées par l'Etat aménageur*

Le développement rural au cours de cette période est essentiellement conçu à travers le prisme de l'agriculture. L'agriculture connaît alors sa seconde révolution, après celle du XVIII<sup>e</sup> siècle. Cette révolution qui a conduit à la modernisation de la production et la très forte réduction du nombre des exploitations agricoles est mise en œuvre grâce à un compromis entre la profession agricole et l'Etat aménageur. Elle sera instrumentalisée par des lois d'orientation agricole de 1960 et de 1962, définissant clairement le modèle agricole retenu et les instruments nécessaires à son émergence et sa pérennité.

Durant toute la période, c'est l'Etat qui est le principal architecte de l'aménagement du territoire dans une logique de planification pluriannuelle. La stratégie d'intervention de l'Etat est de réduire les déséquilibres régionaux, de désenclaver les régions isolées, de stimuler la production (agricole et industrielle) et d'organiser la rapide croissance de l'urbanisation. Des institutions chargées de l'aménagement du territoire sont créées, notamment la DATAR. L'aménagement du milieu rural couplé à la modernisation de l'agriculture s'inscrit dans cette logique d'action publique aux côtés de la délocalisation de l'industrie, l'appui au développement économique des différentes zones du pays en incluant les espaces en difficulté. Malgré le caractère fortement centralisé du pouvoir politique, des mesures de déconcentration sont mises en œuvre. La création des parcs naturels régionaux (PNR), en 1967, est une initiative qui s'inscrit dans la démarche d'aménagement déconcentré sans pour autant s'en réduire. De fait, cette création préfigure les politiques de développement territorial en France et en Europe (projets Leader) des années 1990 et 2000.

### *La période 1970 – 1990 : crise, décentralisation et développement local*

Cette période est marquée du sceau de la crise (crise économique d'abord consécutive de la crise pétrolière, crise agricole, ensuite, créée par la surproduction au niveau européen), de la réforme de la gouvernance (décentralisation) et de la promotion du développement local. La crise économique conduit à la contestation de l'efficacité de l'Etat aménageur qui, en réponse, abandonne les grands projets d'aménagement et réoriente son action pour aider les territoires les plus affectés par la crise. Des transferts de responsabilités sont opérés vers les Régions. L'émergence de l'environnement dans le débat agricole et rural renouvelle par ailleurs les stratégies des politiques européennes et donne lieu à la promulgation de réglementations inédites (Article 19 du règlement 797/85) ainsi qu'à la mise au point d'instruments territorialisés innovants : MAE (mesures agroenvironnementales), OGAF (Opérations Groupées d'Aménagement Foncier). La création des plans d'aménagement ruraux (PAR), le 8 juin 1970 (décret 70-487) donnant possibilité à un territoire à vocation rurale, conformé par un groupe de communes, de définir les perspectives souhaitables de développement et d'équipement, s'inscrit dans le mouvement de territorialisation des politiques publiques initié par les PNR. Cette création sera suivie, quelques années plus tard, par celle des contrats de *pays*, sous l'orientation de la DATAR, avec pour objectif de créer des réponses locales au problème de la dévitalisation des campagnes grâce à la diversification des activités économiques et la valorisation des atouts territoriaux. C'est au cours de cette période que surgissent en France les expériences de développement local sous l'impulsion d'acteurs provenant de zones en marge du développement économique et agricole.

### *Les politiques récentes (depuis 1990) : Décentralisation et développement territorial*

La création dans les années 1990 du 2<sup>ème</sup> pilier de la politique agricole commune (PAC) pour soutenir le développement rural, a marqué un tournant important dans les orientations de l'Union européenne en matière d'agriculture. L'objet de ce second pilier est de répondre aux besoins diversifiés du monde rural, d'appuyer les initiatives économiques des territoires ruraux et de soutenir les mesures dans le domaine environnemental (protection des sites à enjeux : biodiversité, eau, sol, paysage ; promotion d'une agriculture durable). Beaucoup des instruments mis en place dans le cadre du 2<sup>ème</sup> pilier s'appuient sur des typologies et zonages, tels que les Mesures Agroenvironnementales (MAE), les aides à la mise en place d'Appellations d'Origine Protégée (AOP), les programmes LEADER (Liaison Entre les Actions de Développement et de l'Economie Rurale) dont l'objectif est d'enclencher un processus de développement territorial. En France, le choix a été fait d'articuler les projets leader avec les intercommunalités en présence. C'est dans le cadre de ce 2<sup>ème</sup> pilier et du co-cofinancement UE – Etat, que la France a expérimenté en 1999 le dispositif CTE (Contrat Territorial d'Exploitation), abandonné par la suite.

Cette promotion de l'approche territoriale au niveau européen a trouvé des échos dans la réforme de la gouvernance en France et les nouvelles stratégies en matière d'aménagement. Les lois d'orientation pour l'aménagement et le développement de 1995 et de 1999 ont institutionnalisé et généralisé le développement territorial. Tandis que la loi de 1995 ne portait

que sur les territoires ruraux, la loi de 1999 étendait le dispositif au milieu urbain et tendait à casser la dichotomie entre milieu rural et milieu urbain. La même loi a renforcé l'instrumentalisation institutionnelle, en obligeant le pays à se doter d'un conseil de développement basé sur les principes de la démocratie participative. La loi de 1999 a ancré, par ailleurs, le dispositif dans une démarche contractuelle. Un contrat peut être dès lors célébré entre le « pays » et la région dans le cadre du contrat « Etat-Région ». En 2005, une nouvelle disposition juridique, la loi du développement des territoires ruraux (LDRT) est venue compléter les mesures économiques pour faciliter l'accès aux services publics de la population des territoires en difficulté ainsi que les mesures environnementales spécifiques destinées aux espaces périurbains, aux zones de montagne, aux forêts et aux zones humides. La DATAR, dans le même temps, a accompagné le mouvement en développant une stratégie d'aide à la compétitivité des territoires au niveau européen et mondial (pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale). Dans les deux cas, la capacité des projets à créer de l'emploi, dans le cadre de projets innovants s'appuyant sur un partenariat public-privé constitue le principal critère de sélection des projets de territoire.

La mise en place des politiques publiques par les services de l'Etat et les collectivités territoriales s'est appuyée sur des zonages spécifiques à chaque niveau de gouvernance : le PLU (Plan Local d'Urbanisme) au niveau municipal, le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) au niveau intercommunal, le SRADDT (Schéma Régional d'Aménagement du Développement Durable du Territoire) au niveau régional. Ces différents zonages intègrent les aspects urbains et ruraux et doivent être cohérents entre eux ainsi qu'avec la DTADD (Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable), document stratégique de planification suprarégionale. Cette directive définit les orientations de l'Etat sur différents sujets, notamment : la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, la protection des sites remarquables et des paysages, la préservation de la cohérence des continuités écologiques, l'amélioration des performances énergétiques et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

## **LES RESULTATS**

### *Sur l'évolution du milieu rural et la ruralité.*

Constat est fait de la profonde transformation du milieu rural sous l'influence de puissants facteurs structurants : la baisse du nombre d'agriculteurs, la croissance de la population non agricole, le développement d'activités industrielles et de service, la périurbanisation. Mais aussi sous l'influence de facteurs moins visibles : l'augmentation du niveau d'études des agriculteurs, la similitude des profils socioculturels entre agriculteurs et non agriculteurs. Cette évolution interroge la notion même de ruralité ainsi que la distinction entre milieu rural et milieu urbain.

Cette évolution questionne également l'Administration publique qui adapte sa définition du milieu rural allant jusqu'à remettre en cause sa spécificité même. Elle interroge aussi le monde scientifique et notamment la sociologie rurale qui apparaît désormais sans objet en France, voire dans plusieurs pays européens.

### *Sur les typologies et zonages*

Le rôle des typologies et des zonages en matière d'action publique est très important depuis une cinquantaine d'années. Introduits par l'Etat aménageur au cours de la seconde guerre mondiale, les typologies et zonages font désormais partie des instruments stratégiques au niveau national et infranational. Leurs objets et leurs usages ont néanmoins fortement évolué au cours du temps. Instruments de planification dans les années 1950 et 1960 de rééquilibrage national, ils ont été utilisés dans les années 1970 comme outils de gestion de crise, avant d'être, dans les années 1990 et suivantes, des outils de compréhension des dynamiques socio-économiques territorialisées et de prospective.

Bien que les notions de typologies et de zonages soient souvent associées dans le langage académique et dans le langage expert, elles peuvent revêtir des enjeux de société différents. La typologie, est une méthode de traitement de données consistant à regrouper des individus statistiques jugés proches au vu d'un certain nombre de variables (indicateurs), tandis que le zonage est une méthode géographique servant à délimiter des unités spatiales estimées homogènes au vu d'un certain nombre de descripteurs. De fait, ces instruments sont proches lorsque qu'ils sont utilisés dans un but cognitif, le second étant la correspondante cartographique de la première. Mais, leurs effets sociaux peuvent être très différents lorsque l'un (la typologie) est utilisé dans un but cognitif et l'autre (le zonage) est utilisé dans un but normatif pour structurer l'action publique ou réglementer les activités privées et l'usage de l'espace le zonage, actions propices à l'induction de conflits.

### *Sur les conflits*

Ainsi, typologies et zonages engendrent peu de conflits au-delà des controverses internes au milieu de la recherche et de l'expertise, lorsqu'ils se limitent à une fonction cognitive et heuristique. Leurs applications sont instrumentales : support de travail comparatif (au cours du temps) et prospectif (occupation de l'espace à 10, 20, 40 ans) et base d'application de modèles. Ils se bornent alors à fournir des représentations des rapports espace-société et structurer l'argumentaire pour la prise de décisions des acteurs de la gouvernance territoriale. En ce sens, ils sont des instruments de construction de stratégies d'aménagement et d'usage de l'espace. Les vrais enjeux de société se situent dans la mise en œuvre des décisions qu'ils s'agissent de grands aménagements, de la délimitation des territoires ou encore de l'usage des ressources au sein des territoires.

Le fait contemporain le plus significatif, en France, en matière de gestion de l'espace national est la construction tout azimut de territoires de gouvernance et de projet. Ces territoires sont divers par leurs objets et leurs fonctions: unité décentralisée de gouvernance, espace sanctuarisé de protection de l'environnement, espace patrimonialisé avéré ou en devenir, espace de construction de compétitivité économique dans le cadre de la mondialisation, etc. L'effacement des spécificités rurales et l'affirmation du caractère multifonctionnel des espaces anciennement qualifiés de ruraux contribuent à multiplier les représentations et les attentes

des habitants sur et envers ces territoires donnant lieu à de nombreux conflits. Certaines situations sont plus particulièrement propices à générer des conflits entre les différents usagers de l'espace. Il en est ainsi des zones en voie d'extension urbaine où s'opposent les municipalités et les promoteurs immobiliers aux usagers de l'espace agricole (exploitants, agro-industries, usagers de la nature, etc.), mais aussi des zones agricoles à rural dispersé, dominées par les exploitations agricoles et forestières, dont certaines sont responsables de pollution des eaux et de dégradation du paysage, mais encore des zones en voie de patrimonialisation correspondant à des sites remarquables ou à des espaces du littoral constituant des réserves et des dispositifs de protection limitant l'urbanisation ou certains usages touristiques, ou enfin des zones réceptacles des activités à fortes externalités négatives, parfois utilisées pour héberger les déchets industriels et qui correspondent souvent à des zones à enjeux sociaux.

### *Intérêts et limites des typologies, zonages et territorialisation des politiques publiques*

Les typologies présentent l'avantage de construire une représentation formalisée et cartographiée des rapports espace-société, permettant d'alimenter des scénarios d'évolution à moyen ou long terme. Leurs limites, connues depuis longtemps, portent d'abord sur sa faible crédibilité scientifique en raison de l'absence de théorie guidant le choix des critères discriminants, du manque de lien organique entre les critères retenus, du caractère parfois subjectif du choix des critères ou encore de la non prise en compte des rapports sociaux dans l'espace vécu.

La territorialisation des politiques publiques, au sein de laquelle figure le zonage, présente de nombreux avantages. Elle permet de rapprocher l'action publique au plus près de la population, de raisonner l'aménagement de l'espace dans un souci de cohérence multiscalaire, de segmenter les usages de l'espace et de l'environnement en fonction des enjeux sociaux-économiques et environnementaux, de s'inscrire dans une logique de démocratie participative tout en prolongeant les possibilités de la démocratie représentative. Sa limite la plus évidente, dans le cas français, est d'avoir donné lieu à un processus de multiplication d'unités territoriales de différentes natures qui se superposent en partie, voire parfois, qui se concurrencent. La diversification des types de territoires et de zonages, la multiplication des interfaces entre unités territoriales combinées au caractère intégré de la gouvernance territoriale (soucis de cohérence horizontale entre les territoires situés sur un même niveau, soucis de cohérence verticale de la gouvernance territoriale des unités situées aux différentes échelles) et le recours systématique à la réglementation contractuelle ont pour conséquences de multiplier les normes en usage et rendre extrêmement complexe le fonctionnement territorial.

### **Observations et suggestions**

La formulation de recommandations, étape incluse dans le cahier des charges de l'étude, est une tâche redoutable car elle induit une posture normative visant, à partir d'une expérience nationale, à généraliser ce qui pourrait, voire devrait, être fait dans un autre contexte national alors même que la problématique rurale de chaque pays est, à bien des égards, unique. La



prudence est donc de mise. Nous nous bornerons, dès lors, à formuler quelques remarques, ayant un caractère général, en matière d'élaboration de typologies, de leur validation et de leur mise en œuvre.

En ce qui concerne la construction de typologie, il convient d'attirer l'attention sur l'intérêt d'inscrire la démarche de recherche dans les questions relatives aux rapports société-espace, c'est-à-dire dans les tendances lourdes qui structurent l'évolution de la ruralité. En cela, il s'agit de ne pas limiter l'analyse aux aspects strictement morphologiques et statiques de l'espace rural mais de prendre également en compte les aspects fonctionnels et dynamiques.

La prise en compte du caractère fonctionnel du milieu rural pose des défis d'ordre méthodologique dans le sens où un certain nombre de fonctionnements sont liés à des interactions entre le milieu rural et le milieu urbain ou entre le milieu rural et l'international. Seule une connaissance fine et préalable des dynamiques rurales permet d'identifier les bonnes variables et de construire les indicateurs synthétiques pertinents. Un autre défi est lié au choix des échelles de collecte d'information. Dans le cas de la France, le maillage communal excessivement fin a le mérite de pouvoir travailler à très grande échelle et de construire une représentation très détaillée de la situation du milieu rural. Au Brésil, le découpage municipal est plus lâche et les unités municipales sont plus variables tant en ce qui concerne la surface du territoire municipal que la taille de population qui l'occupe. Une enquête basée sur les données municipales risque donc de donner une image peu précise de la ruralité. Le recours à une échelle plus grande (unités de recensement, par exemple) pourrait être utilement testé.

En matière de validation des typologies, il est suggéré que des restitutions soient organisées auprès d'acteurs territoriaux des différentes échelles de gouvernance (municipes, territoires de développement), choisis de manière à rendre compte de la diversité des contextes régionaux. Ces restitutions permettent de confronter la représentation construite par la typologie à la réalité de terrain en la soumettant à l'analyse des acteurs politiques, sociaux et économiques. Elles peuvent donner lieu à une modification de certains critères de la typologie.

Enfin, en ce qui concerne la mise en œuvre des typologies, il peut être utile de rappeler que la typologie donne lieu à la construction de zonages destinés à structurer l'action publique. Plus encore que dans le cas de typologies, la construction de zonages opérationnels est délicate eu égard aux enjeux sociaux induits puisque la mise en œuvre contribue à modifier le comportement des habitants ce qui peut générer de nouveaux conflits. Le succès ou l'échec de ces zonages est très certainement dépendant du degré d'adhésion de la population et de l'existence de dispositifs institutionnels inter-scalaires de mise en cohérence des zonages réalisés aux différentes échelles de gouvernance (municipal, territorial, Etat fédéré, Union). Tout au long de ce processus, le recours aux mécanismes de la démocratie participative et représentative - qu'il s'agit de paramétrer en fonction du contexte - est sans doute indispensable.

## 1. Introduction

Ce rapport s'inscrit dans le cadre du projet IICA « *Repensando el concepto de ruralidad en Brasil : implicaciones para las políticas públicas* » et plus particulièrement dans l'axe de travail, coordonné par l'observatoire des politiques publiques agricoles (OPPA) du CPDA/UFRRJ<sup>1</sup>, consacré à une analyse comparée des expériences nationales de divers pays latino-américains et européens concernant la caractérisation et la classification des zones rurales.

Ce rapport concerne l'étude de cas France et son objet, selon les termes de références de la commande IICA, est de « *constituer un document analytique sur la ruralité et les typologies permettant la caractérisation des espaces ruraux en France afin d'approfondir le débat sur le thème et en tirer des enseignements pour la formulation d'une typologie des espaces ruraux au Brésil* ». Dans sa forme, ce rapport est structuré selon les orientations des termes de référence.

En matière d'introduction, il convient de souligner quelques spécificités de la problématique française en matière de ruralité et d'évolution de l'espace rural.

En premier lieu, malgré les fortes mutations économiques, techniques et sociales qui ont marqué les campagnes françaises depuis une cinquantaine d'années, la question rurale est toujours d'actualité en France compte tenu de l'étendue de ses territoires ruraux, de l'importance de sa production agricole, de l'ancienneté et l'attractivité de son patrimoine rural (Frémond, 2008). De fait, la France est un pays dont la vocation rurale reste affirmée étant le pays de l'espace européen dont la production agricole est la plus élevée et se situant parmi les pays agricoles les plus importants au niveau mondial.

En second lieu, le milieu rural de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle est bien différent de ce qu'il était au début du siècle précédent. Il a été l'objet d'une profonde transformation d'ordre technologique, démographique, économique et social.

En troisième lieu, ces changements majeurs, voire cette mutation du milieu rural, sont le résultat de l'interaction de plusieurs facteurs : la transformation profonde de l'agriculture française, l'évolution des politiques d'aménagement du territoire et la réforme des modes de gouvernance. La réforme de la gouvernance est elle-même liée à un double phénomène de remise en cause de la concentration traditionnelle du pouvoir au niveau national, d'une part par le bas, avec la mise en œuvre d'un processus de décentralisation, et d'autre par le haut, par le transfert progressif de responsabilités de l'échelon national à l'échelon communautaire supranational en lien avec la construction de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Formation doctorale Société, Développement, Agriculture de l'Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro.

Enfin, il convient de relever que, malgré le caractère concret de la ruralité et ses modifications, d'un point de vue juridique il n'existe pas de définition précise de la notion de « *ruralité* ». Ce fait peut s'expliquer par l'ambiguïté d'un terme qui renvoie d'un côté aux « *caractéristiques de la vie à la campagne, à un mode de vie* » (Frémont et Périgord, 2009, p. 20), et de l'autre, aux actions entreprises en matière d'aménagement et de développement rural. Le sens de la ruralité est donc chargé de valeurs, de symboles sur le mode de vie, sur le lien à l'environnement, à la société locale, mais il renvoie aussi aux actions de l'Etat pour les transformer.

Le rapport est structuré en sept parties qui, au-delà de l'introduction (partie 1), portent successivement sur : la présentation du contexte national et régional (partie 2), l'évolution des typologies du milieu rural (partie 3), l'évolution des politiques rurales (partie 4), la position de acteurs et les conflits (partie 5), la discussion des intérêts et limites des typologies rurales en matière d'action publique (partie 6) et enfin les observations et propositions en matière de définition du milieu rural (partie 7).

## 2. Le contexte national

### ***2.1 La réforme de la gouvernance nationale : vers une architecture territoriale complexe***

La France est un pays unitaire, traditionnellement fortement centralisé. Depuis la révolution française, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, et l'Empire, au début du XX<sup>e</sup> siècle, le pouvoir central s'appuie sur un maillage très fin du territoire, conformé par le découpage communal et départemental. Depuis les années 1960 et 1970, avec la création très progressive des régions, mais avec plus de force depuis les années 1980, l'Etat s'est engagé dans un processus de décentralisation / déconcentration qui l'a amené à assouplir la structure rigide de la gouvernance territoriale limitée jusqu'alors à trois échelons : L'Etat central, le département (dirigé par un préfet nommé, représentant le chef de l'Etat) et la commune (dirigé par un maire élu doté à la fois d'un pouvoir autonome de gestion du territoire communal, mais aussi d'un pouvoir délégué par l'Etat de services publics). Une nouvelle territorialisation se met en place renforçant les espaces décentralisés aux côtés des espaces déconcentrés et la mise en place d'un ensemble de territoires de projet ou de gouvernance.

#### **Encadré n°1 : Les grandes caractéristiques de la France métropolitaine<sup>2</sup>**

Population : 64,8 millions en métropole (deuxième pays le plus peuplé d'Europe après l'Allemagne : 81,8 millions)

Superficie totale : 633.210 km<sup>2</sup> (totale) 544.000 km<sup>2</sup> (zone métropolitaine). Plus vaste pays européen.

Superficie agricole : 330.000 km<sup>2</sup> (60% de l'espace total)

Densité de population : 100 habitants /km<sup>2</sup>

Pays unitaire, structuré en régions, départements, communes et intercommunalités (regroupement de communes). La territorialité compte également des *Pays*, des parcs naturels nationaux, des parcs naturels régionaux et des territoires de projet

Nombre de régions : 27 : 22 (métropole) + 5 (outre-mer)

Nombres de départements : 101 : 96 (métropole) + 5 (outre-mer)

Nombres de communes : 36.791 (au 01/01/2011)

Nombre d'intercommunalités : 2.599 EPCI regroupant 35.041 communes (58, 8 millions d'habitants et 82% du territoire national) (en 2011)

Nombre de syndicats de communes : 15.099 dont 10.473 SIVU, 1.358 SIVOM, 3.268 Syndicats mixtes (en 2011).

Nombre de pays : 283<sup>3</sup> (en 2012)

Nombre de parcs naturels nationaux : 10 : 7 (en métropole) + 3 (outre-mer)

Nombre de parcs naturels régionaux : 46 : 44 (en métropole) +2 (outre-mer)

<sup>2</sup> A partir du site officiel des collectivités territoriales (DGCL): <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/> et de Verpeaux & Rimbault (2011).

<sup>3</sup> A partir du site : Association de promotion et de fédération des pays : <http://www.pays.asso.fr/>

La tendance actuelle est le renforcement des régions (longtemps écartées par l'Etat central qui cherchait à se prévenir d'une concurrence de pouvoir) et de la constitution d'intercommunalités pour réduire l'extrême fractionnement communal.

Le nouveau dispositif de gouvernance est structuré en 6 niveaux en comptant le niveau supranational:

- le niveau communautaire (Union européenne, dont les règlements s'imposent aux Etats membres), la commission européenne,
- le niveau national, le gouvernement,
- la région, le conseil régional, plus particulièrement chargé de l'aménagement du territoire tout en assurant un rôle de coordination entre les niveaux européens, national, départemental et local,
- le département, le conseil général, chargé plus particulièrement des aspects sociaux, mais il intervient également en matière de grands équipements, de voiries, d'enseignement (collèges) et d'aménagement rural (remembrement),
- l'intercommunalité, conseil communautaire, chargée plus particulièrement des aspects de transports et d'éducation,
- le niveau communal, conseil municipal, chargé des affaires communales : urbanisme et maîtrise du sol, enseignement maternel et primaire, de la culture et du patrimoine : bibliothèques, musées, offices de tourisme, etc. Le maire au titre de représentant de l'Etat doit aussi gérer l'état-civil, organiser les élections et assurer l'ordre grâce à la disposition d'une police municipale.

L'ensemble de cette structure de gouvernance a été complété par la mise en place, sans cesse croissante, d'un ensemble de territoires de projets répondant à des objectifs spécifiques et variés : protéger l'environnement (parcs nationaux), définir des activités économiques et sociales compatibles avec une protection et une valorisation d'un patrimoine environnemental remarquable (parcs régionaux), adapter les pratiques productives à un enjeu environnemental spécifique (syndicats mixtes), affirmer la spécificité territoriale pour renforcer ou renouveler les activités économiques, sociales et culturelles (pays), stimuler les processus d'innovation technologique et industrielle dans le cadre d'une compétitivité globalisée (zones d'excellence), etc.. La coordination générale de la gouvernance horizontale (entre les projets d'un même niveau) et verticale (entre les unités localisées aux différents niveaux de gouvernance) est assurée par la Région dans le cadre d'un contrat pluriannuel célébré avec l'Etat (le contrat Etat-Région).

Les directives européennes contribuent également à créer des territoires d'action que ce soit en matière de développement rural (Territoires Leader et Leader+), d'incitation à l'adoption de mesures compatibles avec la protection ou la reconstitution de la

biodiversité et des habitats naturels d'espèces menacées (territoires Natura 2000) ou encore d'incitation à des pratiques permettant l'amélioration de la qualité de l'eau (territoires directive cadre eau). Ces différents dispositifs forment un ensemble complexe de territoires coordonnés par des commissions *ad hoc* plus ou moins spécialisées.

## **2.2 L'évolution du milieu rural**

Il est loisible de distinguer trois phases successives dans le processus de transformation du milieu rural au cours du dernier siècle<sup>4</sup>.

- i. De la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale : une campagne paysanne peuplée organisée autour des bourgs ruraux

L'espace rural a longtemps été celui des paysans qui, durant des siècles, ont constitué la majorité de la population rurale et ont assuré l'essentiel de la production agricole. L'espace rural, ou plus justement la « campagne », fortement peuplé, était alors le lieu d'expression d'une société agraire structurée autour de villages, de centres-bourgs et de chefs-lieux départementaux, rythmée par les fêtes du calendrier catholique et contrôlée par les élites locales<sup>5</sup>. Cette organisation de la société rurale, qui a trouvé son apogée sous la III<sup>e</sup> République, à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, a été brusquement remise en question par les mouvements de modernisation de l'agriculture et de transformation de la société agraire initiés après la seconde guerre mondiale.

- ii. Des années 1950 aux années 1970 : un milieu rural dépeuplé, mis en valeur par une agriculture de plus en plus spécialisée

Pour certains, cette mutation de l'agriculture a marqué *la fin des paysans* (Mendras, 1992 [1967]), pour d'autres elle est révélatrice de la *transformation du paysan en agriculteur* (Frémont, 1997). Quoiqu'il en soit, la société paysanne du début du siècle a bel et bien tendance à disparaître à partir des années 1950 et l'exploitation agricole s'est reconfigurée autour de la famille réduite - limitée à l'exploitant, son épouse et ses enfants - et d'une activité agricole considérée dès lors comme une profession. La modernisation des exploitations agricoles revendiquée avec force par un syndicalisme agricole de jeunes agriculteurs, a été mise en œuvre grâce à une alliance entre l'organisation corporative correspondante et l'Etat réformateur de l'époque, donnant lieu à une cogestion originale. La modernisation des exploitations familiales des années 1960 a été assurée par la conjonction de deux facteurs efficaces. Le premier était constitué par les politiques structurelles réalistes<sup>6</sup> instaurées dans les domaines : foncier, technologique, financier, équipement et formation. Le second était la mise en place du

---

<sup>4</sup> Les ouvrages de référence sur ce point sont : Gervais, Jollivet & Tavernier (1976), Mendras (1992 [1967]); Perrier-Cornet (2002) et Hervieu (2008)

<sup>5</sup> Situation particulièrement étudiée par : Gervais, Jollivet & Tavernier (1976) et Mendras (1992 [1967])

<sup>6</sup> On se réfère ici aux lois d'orientation agricole historiques de 1960 (la LOA n° 60-808 du 5 août 1960) et la loi complémentaire de 1962 (loi n° 62-933 du 8 août 1962) qui ont clairement défini les instruments de la modernisation des exploitations agricoles.

marché commun agricole qui a assuré la stabilité de prix à un niveau rémunérateur<sup>7</sup>. A la transformation de l'agriculture a correspondu une transformation du milieu rural. Celui-ci s'est recomposé sous l'effet conjugué d'un exode rural exacerbé par l'industrialisation de l'économie, le renforcement de bassins de production, consécutivement à la spécialisation des exploitations, les activités d'aménagement rural (remembrement, installation de dispositifs d'irrigation – drainage, construction de routes, développement d'infrastructures de marché, multiplication des antennes de services publics et des institutions professionnelles, etc.). Ainsi, à l'instar des exploitations agricoles, le milieu rural s'est ouvert et a renforcé son insertion dans les échanges au niveau national et international.

- iii. Depuis les années 1970 : un milieu rural multifonctionnel, connaissant une croissance démographique répartie inégalement

Dans les années 1970, une troisième phase de changement des campagnes s'initie. L'exode rural s'est ralenti puis il s'est inversé alors que le nombre d'exploitations agricoles ne cessait de diminuer. Des acteurs non agricoles ont investi les campagnes : des industriels, des prestataires de services, des néo-ruraux. La périurbanisation s'est développée et elle a intégré des espaces ruraux dans les zones d'influence urbaine. Le milieu rural a cessé d'être majoritairement agricole. En devenant multifonctionnel, il se doit de répondre aux attentes multiples et diverses de la population en termes de lieux de vie (qualité des habitants, disponibilités des services, facilité de communication), de lieux de travail (accès à la main d'œuvre, aux informations, aux clients, etc.), de loisirs (qualité de l'environnement, qualité des services touristiques), etc. Il est devenu un milieu composite où les agriculteurs ont perdu leur suprématie numérique, économique mais aussi parfois politique. Bien que les agriculteurs continuent d'occuper l'essentiel de l'espace, la liberté qui leur était concédée de l'utiliser comme bon leur semblait est remise en question, notamment en raison des nuisances causées à l'environnement ou au voisinage (odeur, bruit). Le modèle agricole intensif est discuté et de nouveaux modèles se cherchent (Lacombe & Bontron, 2002 ; Perrier-Cornet, 2002 ; Hervieu, 2008).

### ***2.3 Les facteurs récents d'évolution du milieu rural***

Constat est fait de la profonde transformation du milieu rural sous l'influence de puissants facteurs structurants : la baisse du nombre d'agriculteurs, la croissance de la population non agricole, le développement d'activités industrielles et de service, la périurbanisation. Mais aussi sous l'influence de facteurs moins visibles : l'augmentation du niveau d'études des agriculteurs, la similitude des profils socioculturels entre agriculteurs et non agriculteurs. Cette évolution interroge la notion même de ruralité ainsi que la distinction entre milieu rural et milieu urbain.

---

<sup>7</sup> Rappelons que le marché commun agricole a été créé en 1962 dans la suite du Traité de Rome (1957).

Mais, les principaux phénomènes responsables de la transformation du milieu rural sont bien connus<sup>8</sup>, il s'agit de la fin de l'exode rural massif qui avait contribué à vider les campagnes françaises à partir de la fin de la seconde guerre mondiale, de la croissance de l'emploi non agricole en milieu rural en lien avec l'industrialisation des campagnes et le développement des activités de service et du déclin de la contribution économique relative de l'agriculture.

### La fin de l'exode rural et le repeuplement inégal des campagnes

La période récente est d'abord marquée par la fin de l'exode rural dans la grande majorité des espaces régionaux et par l'instauration d'un mouvement inverse de repeuplement relatif et inégal (Bessy-Pietri et al., 2000b). A partir des années 1975-1980, le flux migratoire s'inverse, l'étalement des villes augmente en lien avec le développement de l'habitat individuel et de la délocalisation des industries des villes.

Tableau 1. Bilan naturel et solde migratoire (%) de 1962 à 1999 par type d'espace

	Pôles urbains		Communes périurbaines		Espace à dominante rurale		France métropolitaine	
	Bilan naturel	Solde migratoire	Bilan naturel	Solde migratoire	Bilan naturel	Solde migratoire	Bilan naturel	Solde migratoire
1962-1968	1,455	1,780	0,197	- 0,005	0,261	- 0,401	1,912	1,374
1968-1975	1,833	0,664	0,149	0,529	0,074	-0,370	2,056	0,824
1975-1982	1,484	- 1,005	0,130	1,049	- 0,128	0,214	1,486	0,258
1982-1990	1,682	-0,666	0,259	0,888	-0,113	0,231	1,828	0,452
1990-1999	1,722	- 0,877	0,314	0,498	- 0,163	0,410	1,872	0,031

Source : Bessy-Pietri et al. 2000. INSEE Première, n° 726, à partir du recensement de 1999

Ce résultat s'explique par le solde migratoire qui est négatif dans les pôles urbains, alors qu'il est positif dans les communes urbaines et dans les communes rurales. En zone rurale, le solde migratoire compense le bilan naturel qui reste négatif. L'INSEE relève qu'en 1990, la population de 60% des communes rurales augmente pour la première fois depuis un siècle grâce à l'installation de nouveaux résidents. Des couronnes périurbaines constituées de lotissements résidentiels apparaissent dans les communes rurales. Mais ce phénomène est inégalement réparti sur le territoire national. Des espaces sont toujours en phase de dépeuplement, conformant une diagonale, allant des Pyrénées au Sud-ouest du pays à la Champagne-Ardenne au Nord-est, qualifiée par la DATAR (délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) durant un temps de « *diagonale du vide* ». Dans ces régions, le solde naturel négatif n'est pas compensé par le solde migratoire, lui-même négatif et la densité de population est très basse (Bessy-Pietri, *op.cit.*). L'INSEE estime à 4,4 millions le nombre de personnes habitant ces régions et à 150.000 l'excès des départs sur les arrivées entre 1990 et 1999. Ce dépeuplement est par ailleurs accéléré par la moindre

<sup>8</sup> Référence est faite ici à : Kayser (1990), Frémont (1997), Mathieu (1998) ; Berger et al. (2005), Mora et al. (2008), Jean & Périgord, (2009),



offre de services privés (médecins, artisans) et publics (enseignement, santé, communication, etc.) dans les zones rurales éloignées de l'influence urbaine<sup>9</sup>.

### **La croissance de l'emploi non agricole en milieu rural**

La DATAR, à partir des données INSEE 2003, souligne que c'est dans le périurbain que l'emploi a le plus fortement progressé depuis 1990 (16% contre 3,5% au niveau national) en raison de la délocalisation des entreprises hors des villes. Dans les zones rurales sans influence urbaine, une légère croissance de l'emploi est également observée (1%) résultant d'une croissance significative de l'emploi non agricole (8%) compensant la baisse de l'emploi agricole (7%) (DATAR, 2003). La baisse de l'emploi agricole a été plus que compensée par la croissance de la productivité du travail, puisque, alors qu'entre 2000 et 2010 la première a été divisée par 2, la seconde a été multipliée par 4<sup>10</sup>.

### **L'agriculture est devenue souvent un secteur économique secondaire en milieu rural**

La DATAR (2003) relève également qu'en termes de valeur ajoutée et d'emploi, la contribution de l'agriculture est souvent dépassée par celles des secteurs des services et de l'industrie. L'emprise foncière de l'agriculture reste néanmoins largement dominante, même si la surface en forêt progresse dans certaines régions. Sans compter les industries agro-alimentaires, classées dans les activités agricoles, les activités industrielles et artisanales et les activités tertiaires se sont diffusées en milieu rural, prolongeant en cela une tendance ancienne. Les industries agricoles d'amont (intrants phytosanitaires, machines-outils, équipements divers) et celles du secteur de la construction sont particulièrement bien implantées. Les services relevant des emplois résidentiels (soins aux personnes, santé, commerce de proximité) représentent le principal poste économique. Leur développement est lié aux nouvelles mobilités et représentent, 50% des services en milieu rural. Le secteur du tourisme est également en très forte progression. Il est stimulé par l'aménagement du temps de travail, l'amélioration des conditions d'accueil, le développement de la restauration et la diversification des services touristiques. La campagne constituerait en 2000 la destination touristique de 35% à 40% des français.

#### ***2.4 Les nouvelles fonctions du milieu rural***

Toujours selon la DATAR (2003), la diversification des activités renforce le caractère multifonctionnel du milieu rural. Quatre fonctions s'identifient nettement.

**Une fonction économique** qui s'est diversifiée et affirmée avec le renforcement des activités industrielles et de service aux côtés des activités agricoles et agro-alimentaires. Ces économies sont liées à la nature des biens et services produits mais aussi à l'origine des biens et services consommés. Compte tenu des formes de mobilité, il est désormais

---

<sup>9</sup> <http://www.insee.fr>

<sup>10</sup> Calculs personnels à partir des informations INSEE : <http://www.insee.fr/>

courant de distinguer les produits et services provenant de l'économie résidentielle dans le cas de mobilité journalière (produits et services consommés sur le lieu de résidence en opposition à ceux acquis ou consommés sur le lieu de travail) et ceux de l'économie présentielle dans le cas de faible mobilité (la plupart des produits et services consommés proviennent du lieu de résidence).

**Une fonction résidentielle**, qui s'exprime avec force dans le périurbain, sans pour autant s'en limiter. La population vivant en milieu rural et travaillant en milieu urbain croît constamment depuis les années 1970 stimulée par l'amélioration des voies de communication, les politiques d'accès à la propriété individuelle et la délocalisation des entreprises.

**Une fonction récréative**, qui s'est consolidée progressivement avec l'engouement des sports « de nature » anciens (VTT, marche, cyclisme, etc.), l'apparition de nouveaux sports (canyoning, parapente, etc.), le développement des lieux de loisir à forts investissements (ski, bases nautiques, etc.) et le maintien d'activités traditionnelles de loisir (chasse, pêche).

**Une fonction de nature** qui est de plus en plus affirmée autour de quatre enjeux majeurs reconnus par la société en matière d'environnement<sup>11</sup> : la protection des ressources naturelles, la conservation de la biodiversité, la prévention contre les risques naturels et le maintien des aménités et du cadre de vie. Ces enjeux justifient la mise en place de dispositifs de conservation de la nature plus ou moins rigides et plus ou moins compatibles avec l'activité humaine.

## 2.5 La France agricole, une cartographie en transformation

La France est un pays de forte tradition agricole. Comme souligné antérieurement, aujourd'hui encore, elle est le pays européen dont la production agricole totale est la plus élevée (66,7 milliards d'euros<sup>12</sup>), même si elle n'est certainement pas le pays le plus efficace en termes de productivités du travail ou du sol, ni même, le pays où le taux



Extrait de [www.tnfrance/tableau-noir.net](http://www.tnfrance/tableau-noir.net)

Carte 1. Répartition des productions agricoles en France métropolitaine

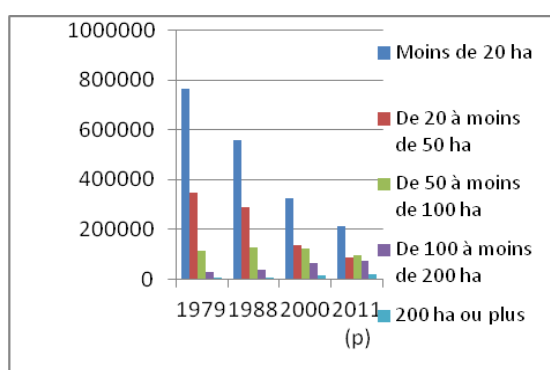
<sup>11</sup> Mais aussi défendus, voire imposés, par l'Union européenne et par l'Etat central.

<sup>12</sup> Valeur de la production au prix de base en 2010, Eurostat : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

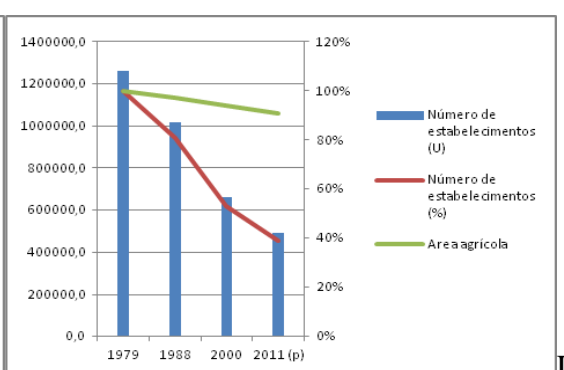
de croissance annuelle de la production est le plus élevé<sup>13</sup>.

Les formes de mise en valeur du milieu rural en France sont diversifiées en lien avec les spécificités locales et régionales du milieu naturel et des histoires agraires

En matière de ressources naturelles, les caractéristiques de l'espace national sont plutôt favorables aux activités agricoles et rurales du fait du peu d'expression des situations où l'agriculture est impossible, celles-ci sont limitées aux seules zones de hautes montagnes (les Alpes au sud-est et les Pyrénées, au sud) et de l'absence de risques naturels majeurs tels que les risques sismiques, les inondations ou encore les sécheresses. Sur le plan climatique, une opposition existe entre la façade atlantique arrosée, au climat doux, les régions orientales, continentales aux hivers plus rigoureux et les régions méditerranéennes au climat plus chaud et sec en été, marqué par une plus forte concentration saisonnière de la pluviométrie. Sur le plan pédologique, s'opposent les sols profonds des vallées fluviales et des plaines du Nord, aux sols plus légers des régions montagneuses et du littoral méditerranéen. La carte agricole de la France (Carte 1) résulte à fois des caractéristiques pédoclimatiques des régions françaises et de leur histoire agraire. On distingue ainsi des zones de grandes cultures (céréales et plantes sarclées) dans les plaines du Nord, du bassin parisien, du Berry, ou encore du Lauragais, des zones d'élevage (bovin lait, bovin viande, porc, caprin lait et viande et ovin lait) inégalement réparties sur la façade atlantique en Normandie, en Bretagne et en Vendée, ainsi que dans les zones montagneuses du massif central, du Jura et des Alpes. Des productions vinicoles le long de grands fleuves (Rhône, Loire, Rhin, Garonne et Gironde et dans les coteaux et les vallées du littoral méditerranéen. Mis à part les bassins de production spécialisée de fruits et légumes qui ponctuent le pays (localisés notamment dans le sud-est, le sud-ouest, en Bretagne, en pays de Loire et dans le Nord), le reste de l'espace agricole est soit mis en valeur par des activités de polyculture-élevage soit consacré à la sylviculture et aux réserves naturelles.



Source INSEE



Source INSEE

Figure 1. Evolution du nombre d'exploitations de 1979 à 2011 (unités et %) et des surfaces agricoles

Figure 2: Evolution du nombre des exploitations de 1979 à 2011, par strate de taille

<sup>13</sup> A partir des données Eurostat, constat est fait que ce sont les pays de l'Europe de l'Est qui présentent les taux de croissance les plus importants (pays baltes, République Tchèque, Pologne, Hongrie, Roumanie, Slovaquie) dont les agricultures sont en phase de modernisation accélérée.

Le rapide processus de transformation de l'agriculture française des quatre dernières décennies a donné lieu à mouvement de réduction du nombre des exploitations et de concentration foncière. Le nombre des exploitations agricoles a chuté de 1,26 millions en 1979 à 490.000 en 2010 (Fig. 1). Ce sont essentiellement les plus petites exploitations qui sont concernées (surface inférieure à 20 ha) et dans une moindre mesure les exploitations moyennes (surfaces comprises entre 20 et 50 Ha). Alors que 72% des petites exploitations disparaissent, la surface cultivée totale n'a diminué que de 10%. De ce fait, le nombre des grandes exploitations a été multiplié par 2,7% (Fig.2).

## **2.6 La diversité régionale : un rapide tour d'horizon**

Les 22 régions de la France métropolitaine sont diverses de par leurs tailles, leurs densités démographiques, leurs activités économiques, leurs dynamiques sociales, leurs traits culturels et les rapports villes- campagne dont elles sont les sièges.

Sur le plan macro-régional, un retournement économique s'est opéré au cours des cinquante dernières années entre les régions du nord et de l'est – situées au nord de la ligne Le Havre / Marseille – et les régions situées au sud de cette ligne. L'industrie lourde faisait, au sortir de la seconde guerre mondiale, la richesse de la France du Nord et de l'Est, richesse qui contrastait avec la France du sud faiblement équipée et peu productive. La crise de la sidérurgie dans les années 1970 a plongé toutes les régions situées au nord de la ligne Le Havre / Marseille dans la désindustrialisation et le chômage alors que la France du sud s'équipait rapidement et développait une attractivité inédite qui s'exprimait au-delà des frontières nationales. Ce phénomène d'inversion de la richesse des régions a été qualifiée par certains de « revanche des Suds » (Lacour, Delmarre, 2010, p. 57).

Faisons un rapide tour d'horizon des caractéristiques et dynamiques régionales actuelles<sup>14</sup>.

### **(i) Les régions du Nord et de l'Est aux fort enjeux de reconversion industrielle**

Le **Nord-Pas de Calais** (4,02 millions d'habitants, superficie : 12.414 km<sup>2</sup>). La région est structurée par une agglomération urbaine importante, constituée par les villes de Lille, Tourcoing et Dunkerque, villes industrielles et commerçantes situées à proximité de la frontière franco-belge. La région correspond à la Flandre française, vieille région agricole dénudée de tout relief, qui s'est très tôt engagée dans l'intensification agricole. La région connaît une situation de reconversion après l'activité industrielle et minière qui en a fait la richesse durant la révolution industrielle de la fin du XIX<sup>e</sup> et début XX<sup>e</sup> siècles. Mais, elle connaît dès lors une situation de crise économique générée par la fin de l'ère du charbon et sanctionnée par un des taux les plus élevés de chômage en France (12,6%). Mais, depuis une vingtaine d'année, l'activité économique s'adapte en

---

<sup>14</sup> Les principales sources bibliographiques utilisées sont ici : Frémont (1997) et Smits (2009). Les données statistiques proviennent de l'INSEE [www.insee.fr](http://www.insee.fr)



promouvant notamment la tertiarisation. L'empreinte urbaine, qui est particulièrement forte, polarise l'activité économique de toute la région. Une agriculture de grandes cultures intensives au sein d'un nombre réduit d'exploitations agricoles (13.800), de grande taille (plus de la moitié des exploitations ont une surface supérieure à 50 ha).

La **Lorraine** (2,35 millions d'habitants, 23.547 km<sup>2</sup>), région transfrontalière, occupant « le sillon lorrain » borné au sud par la montagne des Vosges. La région subit sans doute encore plus que la Région Nord-Pas-de Calais le poids de la crise minière et sidérurgique. Elle trouve des solutions d'emploi par le travail transfrontalier. Le tissu urbain composé de quatre villes moyennes, alignées du Nord au Sud: Thionville, Metz, Pont à Mousson, Nancy, structure l'activité économique de l'espace régional et la mobilité de la population active. L'agriculture est diversifiée (céréales, bovins-

lait, production fruitière).

L'**Alsace** (1,8 millions d'habitants, 8.280 km<sup>2</sup>) se distingue des autres régions évoquées ici, par son dynamisme industriel et économique. Elle est la plus petite région française et l'une des plus peuplées, mais aussi l'une où le taux de chômage est le plus bas. Nichée dans la riche plaine entre les Vosges et le Rhin, l'Alsace a une économie diversifiée dynamisée par la proximité avec l'Allemagne. Etant une des régions les plus industrialisées de France, elle n'en est pas moins tournée vers la recherche d'innovation et les industries d'avenir. Les activités industrielles et tertiaires se répartissent sur l'ensemble du territoire avec une plus forte concentration au sein des agglomérations conformées par Strasbourg - Haguenau - Molsheim et autour de Mulhouse et Colmar. L'agriculture repose sur la culture de céréales et la production vitivinicole.

La **Franche-Comté** (1,15 millions d'habitants, 16.202 km<sup>2</sup>) est composée de zones de montagne (l'essentiel du Jura et, au Nord-ouest, une petite partie des Vosges) et des zones de plaines situées entre Vosges et Jura. Elle ne compte que deux centres urbains de moyenne importance : Besançon et Belfort. Ses activités économiques reposent sur



Extrait de <http://www.hist-geo.com/Carte>

Carte 2. Les Régions administratives de France Métropolitaine

l'industrie traditionnelle (notamment l'automobile) et bénéficie d'un taux de chômage assez bas, bien que son attractivité économique soit jugée plutôt faible. L'agriculture repose sur la culture des céréales et l'élevage bovin laitier. Les surfaces boisées occupent près de la moitié du foncier disponible.

## **(ii) Les régions méridionales au fort pouvoir d'attraction démographique**

La région **Rhône-Alpes** (6,16 millions d'habitants ; 43.698 km<sup>2</sup>). La deuxième région par la taille (après Midi-Pyrénées) et par la population, la région Rhône-Alpes l'est aussi dans presque tous les secteurs d'activités (après l'Île-de-France). Très hétérogène d'un point de vue géographique, elle s'étend sur une partie des massifs montagneux du Jura, des Alpes et du Massif central et occupe les plaines qui les séparent. Elle l'est aussi en matière d'activités économiques réparties sur différents bassins de production structurés par grands 4 pôles urbains (Lyon, Grenoble, Genève-Annemasse et Saint – Etienne). En croissance démographique selon un taux supérieur à la moyenne nationale, ouverte sur l'extérieur, la région joue la carte de l'innovation en concentrant un grand nombre de pôles de compétitivité, dont certains d'intérêt mondial. Bien que durement touchée par la crise de 2008, son taux de chômage reste inférieur à la moyenne française. L'agriculture est diversifiée : céréales et productions fruitières dans les plaines, élevage bovin-lait sur les reliefs de l'est et de l'Ouest, élevage bovin, caprin et ovin dans ceux du sud. Les surfaces toujours boisées occupent la même surface que la SAU. Mais, le nombre des exploitations est fortement en baisse (-31,5% entre 2000 et 2010), essentiellement des petites unités.

La **région Provence-Alpes-Côte d'Azur** (4,89 millions d'habitants ; 31.400 km<sup>2</sup>). A cheval sur un arrière-pays montagneux peu peuplé, voire dépeuplé et un littoral très urbanisé, industrialisé, au fort potentiel touristique, la région est l'une des plus importantes régions françaises du point de vue démographique et économique (troisième PIB régional par ordre d'importance). Bénéficiant d'un solde migratoire positif depuis de nombreuses décennies, la région reste une zone d'attraction pour une population composite provenant à la fois de l'espace national mais aussi international. Région aux fortes potentialités économiques, c'est aussi un espace économique marqué par le chômage (l'un des taux les plus forts du pays), la pauvreté (15% de la population en souffre) et la montée de la violence urbaine. L'urbanisation est particulièrement vigoureuse sur le littoral où le cordon urbain est presque continu. Dans le domaine agricole, les petites exploitations familiales dominent ; elles sont organisées autour d'activités liées à la fruiticulture, la viticulture, le maraîchage ou encore la production florale. L'élevage n'est véritablement pratiqué que dans les régions montagneuses. Le nombre d'exploitations, actuellement de 22.099, est en forte diminution (1 sur 4 a disparu entre 2000 et 2009) et cela d'autant plus que les agriculteurs sont en majorité âgés (60% ont plus de 50 ans).

La région **Languedoc-Roussillon** (2,59 millions d'habitants ; 27.376 km<sup>2</sup>). La région est composée d'une zone montagneuse au Nord, (le massif central) et au sud ouest (les Pyrénées). La partie médiane est occupée par un arrière-pays de collines sèches, de plateaux calcaires plus au nord et d'un littoral où se concentrent les principales villes de la région (Nîmes, Montpellier, Béziers, Perpignan). L'activité principale est liée depuis plusieurs siècles par la vitiviniculture de consommation courante. Depuis une quarantaine d'années, la région est l'objet de politiques actives en matière d'aménagement du territoire : développement d'une zone touristique sur le littoral, mise en valeur de la fruiticulture par le développement de l'irrigation, transformation de la viticulture dans une stratégie de qualité, développement de l'industrialisation et d'activités de recherche en milieu urbain, etc. Cette mutation explique en grande partie le fait que le Languedoc-Roussillon soit la région de France qui connaît la forte croissance démographique liée essentiellement à son solde migratoire positif. Mais, alors que le marché de l'emploi n'accompagne pas ce flux migratoire, c'est également la région de France où le chômage est le plus élevé entraînant une forte prévalence de la pauvreté. La région compte 32.000 exploitations agricoles (-26% entre 2000 et 2007). La concentration foncière y est active (le nombre des exploitations de plus de 200 ha a augmenté de 20% entre 2000 et 2010). La vigne occupe les parties basses, les brebis laitières sont très présentes dans l'arrière-pays ainsi que, dans une moindre mesure, les vaches laitières.

La **région Midi-Pyrénées** (2,78 millions d'habitants ; 45.348 km<sup>2</sup>). C'est la plus vaste région française. Midi-Pyrénées s'étend sur un vaste espace aux paysages diversifiés, constitué par : un domaine montagneux (Pyrénées au Sud, Massif central au Nord-est), des plateaux calcaires (Quercy, au Nord-est) et de larges plaines fluviales (au centre et à l'ouest). De plus en plus, la région est associée à la zone d'influence de la métropole régionale, Toulouse, dont les activités industrielles de dimension européenne (autour de l'aéronautique et de l'aérospatiale) justifient l'attractivité de la région. Ce pôle urbain majeur contraste avec les zones montagneuses de la région longtemps affectées par le dépeuplement, bien que récemment la population de certaines villes moyennes se soit stabilisée grâce au regain des activités agricoles, artisanales et industrielles. L'agriculture est très présente dans cette région qui compte le plus grand nombre d'exploitations agricoles (47.600 exploitations). Celles-ci sont en général de petite taille. Fait notable, le taux de disparition des exploitations entre 2000 et 2010 (17,5%) est inférieur à celui de la moyenne nationale (26%). Les productions sont très différentes d'une petite région à l'autre : brebis laitière dans le nord-ouest, en Aveyron et dans le Lot ; blé dur en Haute Garonne, oléagineux dans le Gers, etc.

La **région Aquitaine** (3,26 millions d'habitants, 41.000 km<sup>2</sup>). Dernière région méridionale française, l'Aquitaine, située sur la façade atlantique jouit d'un climat plus doux que les régions méditerranéennes et d'un relief moins marqué. Bénéficiant depuis longtemps d'atouts économiques et commerciaux, la région confirme son attractivité. Le solde démographique est positif pour l'ensemble des territoires qu'ils soient sous influence urbaine ou non. L'activité économique *présentielle* y est significative ainsi

que l'activité industrielle et l'activité agricole. Dans le domaine agricole et forestier, la région Aquitaine occupe une place de premier rang dans le classement national puisqu'elle arrive en second position, après la région Champagne-Ardenne, quant à la valeur ajoutée agricole, résultats dus, dans les deux cas, à la production de vin de qualité. Avec une surface boisée de 45% de la surface totale, c'est la région la plus boisée de l'Europe de l'Ouest. En dehors du bois, plus particulièrement concentré dans le département des Landes, l'Aquitaine produit des vins de qualité (Gironde), de l'aviculture de qualité et du maïs (Landes), des fruits et des légumes (Lot et Garonne). Les exploitations agricoles y sont encore nombreuses (43.055), mais en diminution.

### **(iii) Les Régions océanes aux activités rurales dynamiques**

La **région Poitou-Charentes** (1,76 millions d'habitants ; 25.810 km<sup>2</sup>) et la **région Pays de la Loire** (3,5 millions d'habitants ; 32.082 km<sup>2</sup>) occupent la façade atlantique centrale. Ces deux régions partagent un certain nombre de caractéristiques communes : un contexte climatique doux et humide, un relief très discret, un paysage bocager. Chaque région est dotée d'un centre urbain important : Poitiers pour la première et l'agglomération Nantes-Saint-Nazaire pour la seconde et de villes secondaires dynamiques : La Rochelle pour le Poitou-Charentes, Angers et Le Mans pour les Pays de la Loire. Les deux régions ont un solde migratoire positif, révélant une certaine capacité d'attractivité économique. Par ailleurs, la région Pays de la Loire se distingue par sa forte fécondité traditionnelle témoignée par un solde naturel nettement positif. La région Pays de la Loire est l'objet d'une industrialisation diffuse orchestrée par des petites et moyennes entreprises (PME) très variées. Ce phénomène, qui touche les villes moyennes, offre des possibilités d'emploi inédites. L'agriculture des deux régions est diversifiée : élevage laitier (bovin, caprin), bovin viande, conchyliculture, vin et alcool (Cognac). Les pays de Loire est la région française dont le nombre de bovin-lait est le plus élevé. Le nombre d'exploitations agricoles est encore relativement important : 25.442 dans le cas de la région Poitou-Charentes et 34.343 dans celle des Pays de la Loire, mais elle est en forte diminution (respectivement : - 28,1% et -35,8% entre 2000 et 2010).

La **Bretagne** (3,18 millions d'habitants ; 27.208 km<sup>2</sup>). La région est structurée autour de deux pôles urbains importants : Rennes à l'intérieur des terres et Brest à la pointe occidentale et un réseau dense de villes secondaires localisées sur le littoral tant au Nord qu'au Sud. Le croît démographique est fortement positif dû pour les trois quart au solde migratoire. Les activités industrielles sont importantes et bien réparties sur le territoire et le marché de l'emploi dynamique. C'est la région, avec celle des Pays de Loire, où le taux de chômage est le plus bas. Il en est de même du taux des immigrés étrangers. Ces deux régions présentent également les plus faibles niveaux d'inégalité économique entre les ménages. L'agriculture y est intensive et industrielle. La région se singularise par sa production porcine (57% du total national), sa production de lait de vache (2<sup>ème</sup> position après les Pays de Loire). La production de légumes de plein champ et celle de céréales



sont également importantes. La région compte 34.447 exploitations, leur nombre est en forte diminution (-32,7% entre 2000 et 2010).

A bien des égards, la séparation de la **Basse Normandie** (BN) (1,46 millions d'habitants ; 17.589 km<sup>2</sup>) et de la **Haute Normandie** (HN) (1,86 millions d'habitants ; 12.317 km<sup>2</sup>) peut paraître arbitraire tant ces régions sont liées l'une à l'autre de par l'histoire mais aussi la culture, le sentiment d'appartenance et les échanges économiques (Frémont, 1997). Occupant la presque île du Cotentin et les régions vallonnées de l'aval de la Seine, les deux régions sont caractérisées par un climat tempéré et pluvieux très favorable aux activités d'élevage. Les grands centres urbains (Caen, Rouen et le Havre), relayés par un réseau dense de petites villes structurent les relations villes-campagne et l'activité économique. Dans les deux régions, l'activité agricole est encore très présente, notamment en Basse Normandie, tournée vers la production de lait de vache et la production légumière de plein champ. La Haute Normandie est plus industrielle, notamment la basse vallée de la Seine autour du port du Havre. Bien que peu attractives, ces deux régions bénéficient de la proximité de la région parisienne qui a donné lieu à l'émergence d'une économie présentielle, notamment dans le département de l'Eure le plus proche de Paris. En ce qui concerne l'agriculture, les cultures fourragères et céréalières dominent en Basse Normandie ainsi que l'élevage bovin dont le quart est composé de vaches laitières. Dans les deux régions, le nombre des exploitations (23.900 pour la BN ; 11.487 pour la HN) diminue à un rythme supérieur à celui de la moyenne nationale (-33,2% en BN et -29,3% en HN).

#### **(iv) Les régions du cœur de France : la zone d'influence directe de l'agglomération parisienne**

Autour de Paris et de l'île de France, la **Picardie** (1,9 millions d'habitants ; 19.399 km<sup>2</sup>) ; la **Champagne-Ardenne** (1,34 millions d'habitants ; 25.606 km<sup>2</sup>) ; le **Centre**, (2,52 millions d'habitants ; 39.151 km<sup>2</sup>) correspondent approximativement au domaine royal de l'ancien régime et ont conservé des liens évidents dans l'époque moderne. Ces régions dessinent le bassin parisien, vaste cuvette calcaire, couvert de limon fertile, et ses marges, dépourvues de limon, plus sèches et parfois sableuse (Sologne). Dans ces régions, de tradition agricole ancienne, les dynamiques démographiques et économiques sont largement influencées par la proximité immédiate de Paris. Au nord et à l'Est le solde migratoire est négatif ; dans la région centre, il est positif en raison de la proximité avec l'île de France et l'installation dans la partie nord de la région de population active ou retraitée de Paris et sa région. Dans les trois régions, le tissu urbain est composé de villes moyennes bien reliées entre-elles par des voies de communication de qualité et un ensemble de bourgs ruraux. Si la démographie des villes est stable, la campagne se vide et, dans la région Centre, la population se développe rapidement du fait de la périurbanisation. Partout des industries de moyenne importance se sont installées dans les villes moyennes. Dans les trois régions, l'agriculture est d'abord le fait de grandes cultures (céréales, plantes sarclées, oléagineux), même si d'autres productions (bovin

lait, caprin lait, fruits, etc.) sont présents. La production de vin de champagne assure à ses producteurs les plus gros revenus agricoles au niveau national. Le nombre des exploitations (13.854 Picardie ; 24.575 Champagne Ardennes; 25.080 région Centre) diminue, mais à un rythme bien moindre qu'au niveau moyen national (-17,8% pour la Picardie ; -10,1% Champagne Ardennes ; -24,1% région Centre).

**L'île de France** (11,6 millions d'habitants ; 12.012 km<sup>2</sup>) est la première région de France dans tous les domaines, sauf celui de la taille. Elle est la première région économique française (28,7% du PIB) et l'une des plus importantes au niveau européen et mondial. Son activité économique structure l'ensemble du territoire national. Son solde démographique est légèrement positif et résulte d'une croissance naturelle, d'un déficit migratoire avec les autres régions françaises et d'un solde migratoire positif avec l'étranger. Au niveau national, l'île de France attire les actifs plus jeunes alors que les plus âgés quittent la région. La région est l'une des plus attractives au niveau européen. Elle combine les plus hauts revenus par habitant de l'Hexagone et le taux de chômage le plus bas. La périurbanisation bat son plein dans une région irriguée par un réseau dense de voies de communication. Le tissu industriel est réparti sur l'ensemble du territoire régional. Dans le domaine agricole, les exploitations céréalières de grande taille dominant, bénéficiant, souvent, en partie ou en totalité d'un statut de fermage. Peu nombreuses (5.075), elles continuent de diminuer en nombre (-22,4% entre 2000 et 2010) et d'augmenter en taille (+25,8% sur la même période).

#### **(v) Les régions des marges intérieures**

Les régions du **Limousin** (741.785 habitants; 16.942 km<sup>2</sup>), de l'**Auvergne** (1,34 millions d'habitants ; 26.013 km<sup>2</sup>) mais aussi dans une moindre mesure de la **Bourgogne** (1,63 millions d'habitants ; 31.582 km<sup>2</sup>), constituent les marges intérieures du pays en termes de développement national. Les deux premières sont situées dans le Massif central, au relief arrondi mais aux hivers rigoureux. La troisième occupe la vallée de la Saône et ses contreforts montagneux. La population du Limousin s'est stabilisée après plusieurs décennies de dépeuplement et l'influence urbaine des villes moyennes localisées à l'ouest de la région (Limoges, Tulle, Brive-la-Gaillarde) se renforce sans pour autant remettre en cause le caractère rural dominant de la région. Comme le Limousin, l'Auvergne présente une image duale : un centre urbain (Clermont-Ferrand) en croissance démographique et un milieu rural très peu peuplé. La région souffre de connexions difficiles avec les métropoles du Nord et du Sud et d'un manque de renouvellement du tissu industriel. La population y est vieillissante malgré un solde migratoire devenu légèrement positif depuis une décennie. La Bourgogne présente sans doute plus d'atouts que les deux régions précédentes, bien connectée dans sa partie Nord avec l'île de France et dans sa partie Sud avec la région Rhône-Alpes, Dijon, la capitale de la région, entretient de nombreux échanges avec les régions voisines. Les activités économiques sont localisées autour de pôles urbains constitués de la proximité de villes moyennes, soit dans la vallée de l'Yonne autour des villes d'Auxerre et de Sens, soit dans la Vallée de la Saône autour de Dijon et de Chalon sur

Saône. Mais, là encore, les dynamiques démographiques restent modestes et la population est vieillissante. Les trois régions se distinguent par l'importance de leur secteur rural. Les productions agricoles y sont diversifiées : céréales, bovins-viande, bovins-lait, vin de qualité (Bourgogne). Le nombre des exploitations (14.640 dans le Limousin ; 23.674 en Auvergne ; 20.329 en Bourgogne) est en déclin comme partout ailleurs (-22,1% dans le Limousin ; -20,9% en Auvergne ; -23% en Bourgogne).

### 3. Définitions et catégorisations officielles du milieu rural

Les typologies ont deux fonctions essentielles.

La première est de construire une représentation des activités humaines et de leur répartition sur l'espace national. En cela, elle est un instrument de construction de connaissance sur la relation espace-société trouvant souvent sa légitimité dans la formalisation statistique.

La seconde est de construire une représentation nationale dans une perspective d'aménagement du territoire, c'est-à-dire d'intervention publique portant sur l'usage de l'espace national. Concernant cette seconde fonction, Lacour et Delamarre, géographes proches de la DATAR, retiennent cinq principes d'action : (i) le principe de répartition ou de redistribution (du stock de richesses, d'emplois, de crédits, etc. à distribuer et à localiser), (ii) le principe de création (de processus de développement, dans un contexte territorial donné et à un moment donné), (iii) le principe de réparation (des préjudices territoriaux causés par des politiques antérieures alors que le contexte économique, social et territorial national était différent), (iv) le principe de protection (notamment dans le domaine environnemental), (v) le principe de compensation (liée au processus de négociation entre les acteurs, notamment publics, situés au niveau central et local / régional) (Lacour et Delamarre, 2010). Les mêmes auteurs estiment que ces 5 principes ont été appliqués depuis le début des politiques d'aménagement, mais selon des pondérations variables selon les époques. Ils précisent également que les typologies ont été utilisées très tôt dans une optique de « *discrimination positive* » afin de compenser des handicaps naturels ou résultants de l'évolution du contexte social et économique (Lacour & Delamar, 2010, p. 19).

Bien que ces deux fonctions soient liées et interdépendantes, nous nous limiterons, dans cette partie, à présenter les critères utilisés pour construire une représentation de la France rurale. Les aspects liés à l'aménagement du territoire seront abordés dans la partie 4 consacrée aux politiques publiques et leurs évolutions.

#### 3.1 *Bref historique des définitions de l'espace rural en France* <sup>15</sup>

Depuis le milieu du XIXe siècle, les définitions de l'espace rural et de l'espace urbain ont connu diverses modifications visant à ajuster les classifications officielles compte tenu des transformations successives du milieu rural. Depuis les années 1960, la réflexion sur la classification est orchestrée par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), organisme interministériel relevant de l'autorité du premier ministre, en coordination avec l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), en charge du service statistique national, rattaché au Ministère de l'économie et des finances.

---

<sup>15</sup> Voir sur ce point le site de l'INSEE consacré à ce thème : [http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus\\_actualisation\\_au.htm](http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/processus_actualisation_au.htm), consultée le 6 novembre 2012.

- i. La première classification est basée strictement sur l'importance de la population résidente

En 1851, sont définies les unités urbaines. L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes caractérisé(e) par un bâti continu (absence de coupure de plus de 200 m entre deux bâtiments) dont la population agglomérée est supérieure à 2.000 habitants. Ce seuil de 2.000 habitants sert d'ailleurs toujours de référence à la distinction des compétences du ministère de l'agriculture de celles du ministère de l'équipement (Berger et al., 2005). Il convient de noter également que si dans les définitions postérieures, d'autres critères ont été incorporés, le seuil de 2.000 habitants a toujours été conservé comme indicateur différenciant commune rurale et commune urbaine.

- ii. Des liens entre milieu rural et milieu urbain sont ensuite intégrés dans les typologies.

La périurbanisation qui s'est développée à partir des années 1950 a rendu plus floues les distinctions entre milieux urbain et rural puisque nombre des ménages qui s'installaient au-delà des limites de la ville continuaient à travailler en ville. Pour rendre compte de ce phénomène inédit, l'INSEE a créé en 1962, les zones de peuplement industriel et urbain (ZPIU). Cette classification distinguait, à l'intérieur de l'espace rural, les communes qui étaient influencées par la ville de celles qui gardaient un fonctionnement autonome. Les ZPIU étaient conformées par les unités urbaines ainsi que par les unités rurales où existaient des activités industrielles et commerciales qui offraient des emplois au-dessus d'un certain seuil (100 emplois cumulés) ainsi que les communes rurales non industrialisées où une proportion significative des actifs travaillaient en ville. Cette classification a été utilisée jusqu'en 1990 lorsque les ZPIU ont inclus les trois quart du territoire national et concentré 96% de sa population<sup>16</sup>. L'évolution rapide de l'extension des ZPIU a ainsi rendu l'instrument non opératoire à partir de cette date.

- iii. Une nouvelle classification pour distinguer les espaces à dominantes urbaines ou rurales à partir d'une analyse fonctionnelle

En 1996, l'INSEE a créé le zonage en aires urbaines (ZAU). Celui-ci était basé sur l'identification de pôles urbains de plus de 5.000 emplois ainsi que des communes adjacentes dont 40% des actifs travaillaient dans le pôle ou dans les communes influencées par lui. Cette classification a été complétée en 2002 de manière à préciser l'emploi en milieu rural. Le résultat a été le zonage en aires urbaines et aires d'emploi en milieu rural (ZAUER) basé sur l'identification des petites villes constituant des pôles d'emploi importants pour le milieu rural.

---

<sup>16</sup> Elles englobaient seulement le tiers du territoire métropolitain en 1975 et la moitié en 1982.

### **3.2 La typologie actuelle : l'adaptation de l'approche fonctionnelle distinguant les espaces à dominantes urbaine ou rural**

En 2010, un groupe de travail a été constitué<sup>17</sup> pour réviser le ZAUER. Les changements les plus significatifs ont porté sur le relèvement du seuil définissant les pôles urbains (passage de 5.000 à 10.000 emplois), sur la distinction de pôles de moindre taille (cf. infra), mais aussi sur... la suppression des ZAUER.

La nouvelle définition est la suivante.

- i. Le pôle urbain est une unité urbaine de plus de 1.500 emplois.
- ii. Trois types de pôles sont distingués : les grands, les moyens et les petits. Ils correspondent respectivement aux unités urbaines concentrant plus de 10.000 emplois, de 5.000 à 10.000 emplois et de 1.500 à 5.000 emplois.
- iii. Les couronnes correspondent aux communes dont au moins 40% de la population résidente travaillent dans un pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci.
- iv. Certaines communes sont attirées par plusieurs pôles de telle sorte que 40% de la population active résidente travaillent dans différents pôles urbains sans qu'aucune d'entre elles ne concentre cette proportion. Ces communes, dénommées « *communes multi polarisées* », peuvent être relatives ou non à des grandes aires urbaines.

Cette classification en aires protégées a été complétée en 2012, par un zonage du milieu rural (*la campagne française*) en intégrant l'ensemble des communes ne constituant pas un grand pôle urbain, c'est-à-dire l'ensemble des communes concentrant moins de 10.000 emplois. Ce zonage, réalisé par la DATAR avec le concours d'agences publiques d'urbanisation et de centres de recherche, a été construit à partir d'une enquête exhaustive par commune, prolongée d'une analyse statistique multi-variée des indicateurs retenus, regroupés en trois champs thématiques [(i) espace, population et conditions de vie, (ii) emploi et activités économiques, (iii) paysages]<sup>18</sup>. Il a donné lieu à une représentation actualisée et contrastée du milieu rural français.

### **3.3 Les résultats de la classification en vigueur**

Nous distinguerons les deux classifications: le zonage en Aires urbaines de l'INSEE 2010 (Brutel & Levy, 2011 ; Clanché & Rascol, 2011 ; Floch & Lévy, 2011) et la typologie des campagnes françaises de la DATAR (Hilal et al, 2012)

---

<sup>17</sup> Ce groupe de travail était composé d'ingénieurs, de géographes et de statisticiens de la DATAR, de l'INSEE, des services statistiques de différents ministères (Travail, Intérieur, Agriculture, Ecologie), des agences d'urbanisme et de l'INRA (Institut National de Recherche Agronomique),

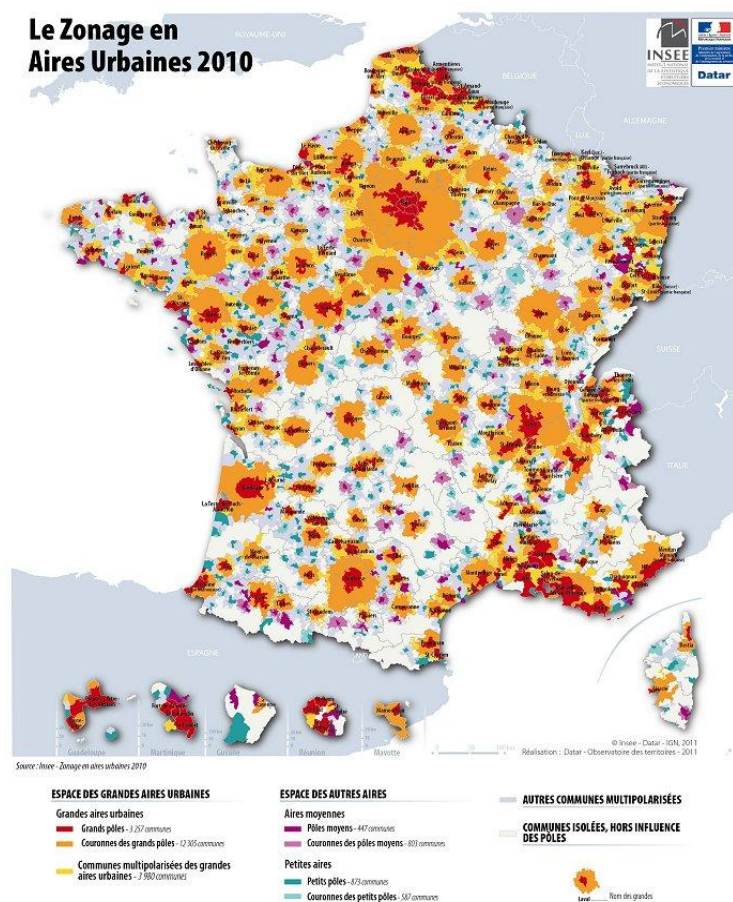
<sup>18</sup> Voir la note méthodologie utilisée pour réaliser l'actualisation dans (INSEE, 2011).

### (i) Le ZAU de 2010

Le ZAU 2010, construite à partir des données du recensement 2008, distingue quatre types d'espaces, dont certains peuvent être décomposés en diverses classes :

- (1) L'espace des grandes aires urbaines, composées des :
  - grandes aires urbaines proprement dites, regroupant des grands pôles urbains et leurs couronnes,
  - communes multipolarisées des grandes aires urbaines.
- (2) L'espace des autres aires, composées des :
  - moyennes aires (composées de pôles de 5.000 à 10.000 emplois et de leurs couronnes)
  - petites aires (composées de pôles de 1.500 à 5.000 emplois et de leurs couronnes)
- (3) L'espace des communes multipolarisées qui correspondent à des communes attirées par au moins deux aires hors de l'espace des grandes aires urbaines
- (4) L'espace des communes hors influence des pôles.

Ces différents espaces sont très inégaux quant à leur importance géographique et démographique (voir tableau 2).



Extrait de Brutel, Insee, 2011, p.3. 1

Carte 3. Zonage en Aires urbaines 2010

Tableau 2. ZAU 2010 : Répartition des communes et de la population par type

	Nombre de communes	Population 2008		
		Effectif	Pourcentage	Densité de pop. (hab./km2)
<b>Espace des grandes aires urbaines (AU)</b>	<b>19 542</b>	<b>52 811 633</b>	<b>82,6</b>	<b>204</b>
Grandes AU	15 562	49 515 981	77,4	239
<i>Grands pôles urbains</i>	3 257	37 836 276	59,2	819
<i>Couronne</i>	12 305	11 679 705	18,3	72
Com. multipolarisées	3 980	3 295 652	5,2	64
<b>Espace des autres aires</b>	<b>2 710</b>	<b>4 804 679</b>	<b>7,5</b>	<b>66</b>
Moyennes AU	1 250	2 273 713	3,6	81
<i>Moyens pôles</i>	447	1 924 141	3,0	117
<i>Couronne des MP</i>	803	349 572	0,5	30
Petites Aires	1 460	2 530 966	4,0	57
Petits pôles	873	2 363 821	3,7	64
Couronne PP	587	167 145	0,3	22
<b>Autres communes multipolarisées</b>	<b>7 035</b>	<b>3 337 968</b>	<b>5,2</b>	<b>32</b>
<b>Communes isolées hors influence des pôles</b>	<b>7 412</b>	<b>3 007 579</b>	<b>4,7</b>	<b>15</b>

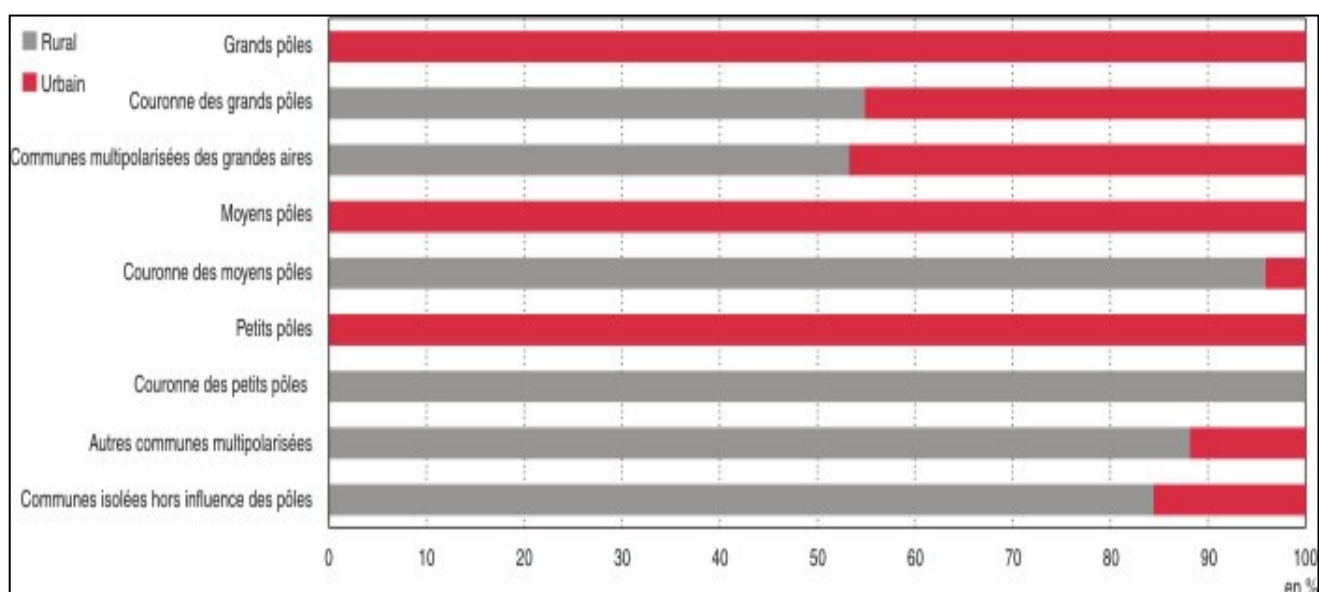
Extrait de Brutel & Levy, Insee, 2011, p.3.

De cette répartition, une note INSEE (Brutel & Levy, 2011) révèle qu'en 2008, 95% de la population française vivaient sous l'influence des villes, dont un grand nombre dans des communes rurales. Sur la carte 3, différentes configurations urbaines apparaissent : des chapelets presque continus (Nord-Pas de Calais, littoral méditerranéen, vallée du Rhône), des chapelets urbains discontinus (basse vallée de la Loire, basse vallée de la Seine), des chapelets urbains fragmentés (littoral atlantique), des pôles urbains isolés (sud-ouest), des zones peu urbanisées (centre, zones de montagne).

Néanmoins, cette représentation des zones d'aires urbaines est insuffisante pour visualiser l'importance des zones rurales en matière d'emprise territoriale. Pour rectifier cette image et définir de façon positive la notion de rural, et non plus en creux par rapport à la notion d'unités urbaines, l'INSEE a croisé l'approche morphologique qualifiant les communes d'urbaines ou de rurales sur la base du seuil des 2.000 résidents et l'approche fonctionnelle relative aux aires urbaines, basée sur les lieux de résidence et les mobilités de travail. Il ressort de ce croisement que les communes rurales sont présentes dans l'ensemble des types d'espaces mis à part celui des grands pôles urbains, desquels, les communes rurales sont exclues par définition (figure 3).

La participation des communes rurales s'avère donc importante voir primordiale dans l'ensemble des configurations urbaines : que ce soit dans la couronne des grands pôles où elles constituent plus de la moitié des communes, ou dans celles des moyens et petits pôles où elles en constituent la quasi-totalité.





Extrait de Brutel, Insee, 2011,p.3.

Figure 3. Répartition de la population urbaine et rurale selon les catégories du ZAU 2010

## (ii) La typologie des campagnes françaises de la DATAR de 2012

L'objectif de la typologie de 2012 était de préciser les profils des campagnes françaises en allant au-delà de la classification basée sur la répartition démographique et les lieux de concentration d'emploi.

Les conclusions de la recherche ont mis l'accent sur la grande diversité des situations rurales au regard de la densité de population, de l'emploi, des moyens de communication, de la structure et de la nature des activités économiques, des relations ville-campagne, ou encore du niveau d'aménagement du territoire. Le zonage est composé des 3 types et des 7 sous-types suivants.

**Type I : Les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées** (25,8% de la surface totale ; 25,9% de la population totale). Ce premier type correspond à des espaces en lien direct avec les grandes villes dont ils tirent leur dynamisme économique, social et culturel.

Ce type est divisé en trois sous-types :

Sous-type I.1 «*Les campagnes densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique* » (7,2% de la surface totale ; 8,8% de

la population totale). Ces espaces se localisent essentiellement à la périphérie des grandes villes. Ils sont composés de communes bien équipées en infrastructures, bien pourvues en services, à la densité démographique élevée. La population est plutôt aisée. L'offre d'emplois est en croissance mais elle est souvent insuffisante au regard de la demande.

*Sous-type I.2 : « Campagnes diffuses en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée »* (11,1% de la surface totale ; 8,9% de la population totale). Comme la sous-zone précédente, ces ensembles se situent en périphérie des villes mais en constituent une seconde couronne pour les agglomérations et certaines villes de moyenne importance. Plus éloignés du centre urbain, ces espaces sont occupés par une population active moins fortunée que celle du sous-type I.1. Le temps de trajet travail-résidence est plus élevé. Ces espaces restent néanmoins bien pourvus en services de proximité et l'économie présente y est significative.

*Sous-type I.3. « Campagnes densifiées, du littoral et des vallées, à forte croissance résidentielle et à forte économie présente »* (7,5% de la surface totale ; 8,2% de la population totale). Ces espaces, situés essentiellement dans les vallées et les zones littorales associent un habitat dense, des zones agricoles fortement aménagées et des zones semi-naturelles. Une économie présente marquée caractérise ces espaces qui disposent de ce fait de services de qualité. De par l'attractivité des régions concernées, la population qui les occupe est hétérogène avec une dominance de jeunes actifs et des ménages plus âgés attirés par la qualité de l'environnement. La contrepartie de l'attractivité est un taux de chômage relativement important.

**Type II : Les campagnes agricoles et industrielles** (25,7% de la surface totale ; 8,9% de la population totale). Ce type d'espace correspond à des zones agricoles et industrielles plus éloignées des grands centres urbains. Les densités démographiques sont plus faibles que dans le type précédent. Les communes dont les bourgs sont les plus importants enregistrent une croissance démographique au contraire de ceux qui sont de taille plus réduite et qui sont plus isolés. L'offre d'emploi est relativement réduite et le chômage peut être important, notamment dans les régions en mutation industrielle. Ce type d'espace occupe une vaste portion du territoire national située entre les aires urbaines, notamment dans la partie septentrionale du pays.

**Type III : Les campagnes vieilles à très faible densité**(41,7% de la surface totale ; 8,3% de la population totale). Ce type correspond aux régions les plus touchées par le dépeuplement. Certaines de ces campagnes connaissent une inversion des flux migratoires sans pour autant générer un renouvellement du dynamisme démographique et économique. D'autres végètent et sont particulièrement touchées par le vieillissement de la population et le sous-emploi. Ce type est subdivisé en trois sous-types.

*Sous-type III.1. « Campagnes à faibles revenus, économie agricole et présente »* (22% de la surface totale ; 3,7% de la population totale). Cet espace est composé de communes éloignées des grands centres urbains, marquées par la prédominance des

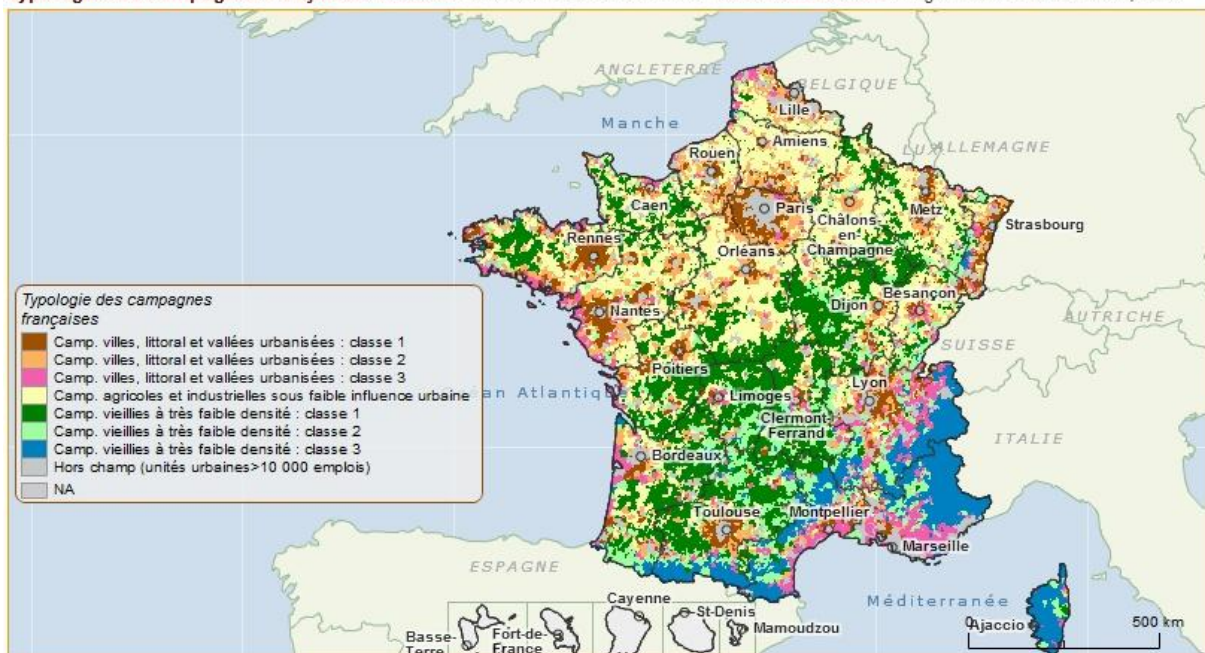
activités agricoles et agroalimentaires qui constituent le quart des emplois. La densité de population est particulièrement basse, les conditions d'accès plus difficile qu'ailleurs. La population diplômée est relativement réduite et sujette à émigration tandis que la population moins diplômée a un solde positif. Le revenu des ménages est relativement plus faible que dans les autres types de campagne.

*Sous-type III.2. « Campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique »* (10,2% de la surface totale ; 3% de la population totale). Cette situation, très proche de la précédente eu égard aux critères démographiques, économiques et environnementaux, s'en distingue par le fait de ne concerner que les situations montagneuses. Elle apparaît dans les Alpes, les Pyrénées, le Massif central et la Haute-Corse.

*Sous-type III.3. « Campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, éloignement des services d'usage courant »* (9,4% de la surface totale ; 1,7% de la population totale). Cet espace est celui qui offre les plus grandes difficultés d'accès. Il se situe dans les régions les plus montagneuses, mais se différencie du sous-type précédent de par le fait de comporter des espaces remarquables permettant une valorisation touristique importante. Les revenus de la population active engagée dans le secteur touristique peut être importante au contraire de celui du reste de la population. Par contre, les activités agricoles sont peu développées ainsi que les activités industrielles. Le travail à temps partiel est significatif en raison du caractère saisonnier des activités touristiques, ce qui explique en partie un taux de chômage élevé.



**Typologie des campagnes françaises** - source : DATAR - INRA CESAER/ UFC-CNRS ThéMA/ Cemagref DTMA METAFORT, 2011



© Datar 2012 - IGN GéoFla - France par commune

**Carte 4. Typologie des campagnes françaises, Datar. 2011**

TABLEAU 3. Répartition des types  
par surface et population

Classes	Sous-classes	Surface (km <sup>2</sup> )	Population
I	I1	39.161	5.445.075
	I2	60.642	5.499.432
	I3	40.552	5.037.498
II	II	139.890	5.522.739
III	III.1	119.938	2.282.416
	III.2	55.628	1.836.720
	III.3	51.319	1.036.597

Source : DATAR (Hilal et al. 2012)

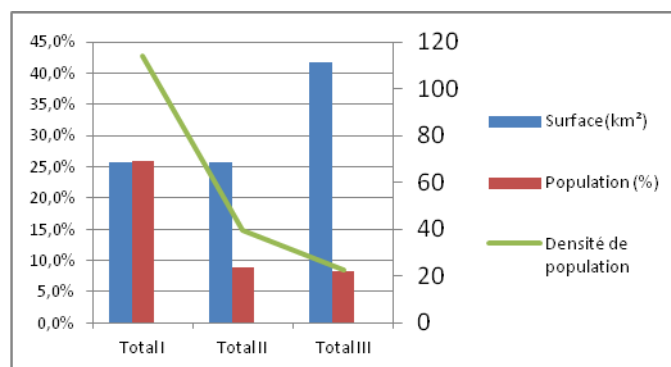


Figure 4. Répartition relative des types par surface et taille de la population

Cette typologie, centrée sur le milieu rural, fournit une représentation de l'espace national fort différente de la précédente relative aux aires urbaines. C'est la modalité « classe II », correspondant aux campagnes agricoles et industrielles qui, des 7 modalités identifiées, occupe la plus grande place au sein de l'Hexagone. Cette situation concerne le nord-ouest du pays, siège des grandes cultures. Elle est suivie de près par la sous-classe III.1 qui correspond aux campagnes à faibles revenus, économie agricole et présentielle. Cette sous-classe correspond aux régions les plus dépeuplées conformant la « diagonale du vide » évoquée précédemment (Carte 4). Ces deux situations (II et III.1) concentrent la moitié de l'espace national (Tableau 3).

La figure 4 montre l'importance des écarts entre les trois types de situation en ce qui concerne la relation espace – population : une situation rurale fortement peuplée qui occupe le quart du territoire national et de la population (type I) ; une situation agricole et industrielle qui occupe un autre quart du territoire national mais qui ne concentre que 9% de la population totale (Type II) et un grand espace s'étendant sur plus de 40% du territoire national, peuplé également de 9% de la population totale (Type III). Les sous-types correspondent à des enjeux variés de durabilité (par exemple, la consommation croissante d'espaces naturels et agricoles à préserver en zones de forte densité de population, la cohésion sociale questionnée dans les campagnes vieillies à très faible densité, ou encore l'exposition croissante des exploitations aux aléas des marchés agricoles et la monotonie des paysages dans les campagnes agricoles et industrielles). Chaque problématique en termes de durabilité induit une interrogation de société qui peut donner lieu à des dispositifs d'action publique.

La DATAR, dans des travaux postérieurs (Datar, 2012), se basant sur le constat de la proximité croissante des profils socioculturels des habitants du territoire national quelque soit leur lieu d'habitation, remet en cause la notion même de *milieu rural*, préférant parler d'espace de faible densité. Les notions de *milieu rural* et de *ruralité* seraient donc en passe de sortir du langage institutionnel.

### 3.4 *L'utilisation des typologies : la production de scénarios*

La première utilisation des typologies du milieu rural ou, de façon plus large, des typologies de l'espace national, est l'alimentation d'études de prospective destinées à construire des représentations de l'évolution, à échéance de plusieurs décennies, des dynamiques territoriales en intégrant différentes hypothèses relatives à l'inflexion des facteurs structurants.

En France, ces travaux foisonnent ; ils portent sur des projections à 2, 3 voire 4 décennies<sup>19</sup>. Leurs objets sont de construire des représentations argumentées de la situation du milieu rural dans le futur, d'identifier les enjeux à relever, de mettre en débat les implications sociétales des évolutions et de formuler des argumentaires utiles pour la construction de stratégies d'aménagement du territoire destinées aux acteurs du développement et de l'aménagement territorial.

De ce point de vue, la finalité des travaux de prospective a considérablement évolué depuis les années 1950 et 1960 quand l'Etat, tout puissant, définissait seul les actions d'aménagement du territoire. Dès lors, elle n'est plus la planification du territoire, mais la construction de représentations quant à l'évolution des usages de l'espace national et la mise en évidence des questions posées à la société et aux divers acteurs agissant sur la relation espace-société.

*« A la question « l'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? » « Territoires 2040 » répond négativement et marque la fin de l'interminable deuil de la France moderne, celle des Trente Glorieuses, lorsqu'une poignée d'hommes et de femmes éclairés imaginaient le pays en l'an 2000 et, en grands ingénieurs démiurgiques, s'employaient à planifier sa construction. A l'unicité de la vision et de la décision succède la multiplicité des acteurs et des échelles, à la simplification du pouvoir centralisé de l'Etat-nation, l'intégration et l'interdépendance des territoires au sein de vastes systèmes réticulaires, sans véritable commencement ni fin, en écume, à la France rurale succède comme horizon de pensée et d'expérience le monde urbain » (Cordobès et al., 2013).*

Les études actuelles mettent d'abord l'accent sur les implications de l'approfondissement des tendances actuelles: l'accroissement inégal de la mobilité ville-campagne de longue durée (certains territoires voyant leur population augmenter alors que d'autres se dépeuplent), l'augmentation des mobilités quotidiennes de travail, l'approfondissement de l'économie résidentielle en milieu rural dans les territoires économiquement les plus favorables, la poursuite de l'industrialisation des campagnes, la concentration croissante des activités agro-industrielles, etc.

---

<sup>19</sup> Nous nous référerons ici plus particulièrement aux travaux de la DATAR : Quelle France rurale pour 2020 ? (Datar, 2004) ; Territoires 2040 (Cordobès et al. 2013) et de l'INRA : Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030 (Mora et al., 2008). Mais également des lectures plus politiques réalisées au Sénat (Perrin et al., 2003 ; Nicou & Bailly, 2013)

Ces études mettent en avant les effets territoriaux négatifs : l'accroissement des inégalités territoriales et sociales, l'augmentation de la pression anthropique sur l'environnement et de ses effets environnementaux (dégradation des sols et de la qualité des eaux), la ségrégation spatiale de plus en plus significative des habitants en fonction de leurs situations économiques, l'accroissement du trafic routier et de la pollution atmosphérique, l'augmentation des coûts d'entretien des réseaux de communications (routes, autoroutes), le mitage croissant du paysage, l'augmentation des conflits d'usages en milieu rural, etc.

Les travaux identifient les ajustements à opérer, les dynamiques à accompagner et à appuyer. La prospective DATAR 2020 retient la nécessité d'accorder une attention particulière aux campagnes les plus fragiles, de maîtriser l'économie résidentielle, de coordonner les politiques rurales et urbaines, d'anticiper les changements environnementaux, de promouvoir les logiques territoriales. Elle retient aussi l'idée d'accompagner la mutation agricole en aidant la différenciation des agricultures, dont elle distingue trois formes archétypiques aux fonctions distinctes et complémentaires : une agriculture à haute technologie, fermement positionnée dans le cadre d'un marché globalisé, compétitive et orientée vers le secteur aval (*agriculture productive et de précision*), une agriculture de produits alimentaires de qualité faisant l'objet de certification et de labellisation (*agriculture de terroirs*) et une agriculture qui intègre les activités de services faisant sens au niveau des territoires, mises en œuvre par des exploitations transformées en entreprises (*agriculture de territoires*). La prospective DATAR 2040 met l'accent sur les grands enjeux de société et les options stratégiques : la mise en capacité de tous les territoires dans le cadre d'une compétition mondialisée, le développement de synergies entre le niveau territorial et national de manière à renforcer la place de la France dans le monde, l'engagement volontaire dans la mise en œuvre de la transition écologique ou encore l'intégration profonde de la mobilité dans la gestion des territoires.

L'étude prospective de l'INRA essaie d'identifier également des scénarios alternatifs ou complémentaires au scénario tendanciel résultant de l'inflexion de la tendance actuelle sous l'action de crises ou de choix stratégiques. Ces scénarios dessinent les contours de *campagnes types* à l'Horizon 2030, non nécessairement exclusifs les uns des autres (encadré 2).

**Encadré n°2 : Les scénarios de l'étude prospective INRA 2030 (Mora et al, 2008)**

**Scénario 1. Le scénario tendanciel : Les campagnes de la diffusion métropolitaine** En 2030, une grande partie des espaces ruraux seront situés dans les aires d'influence des métropoles sous l'effet du processus de périurbanisation. Les zones métropolitaines atteindront la taille de régions entières. L'extension des zones urbanisées se poursuivra en conséquence d'une politique de laisser-faire. L'agriculture agro-industrielle occupera les espaces interstitiels des zones métropolitaines.

**Scénario 2. La délocalisation volontaire du travail à la campagne: Les campagnes intermittentes des systèmes métropolitains**

En 2030, du fait de l'attractivité d'un grand nombre de territoires ruraux qui auront réussi à se connecter aux réseaux métropolitains (internet, TIC), des individus alterneront séjours à la campagne et en ville. La mobilité de courte ou de moyenne durée sera active. Des espaces dédiés à l'agro-industrie perdureront néanmoins.

**Scénario 3. Augmentation du coût de l'énergie : Les campagnes au service de la densification urbaine**

En 2030, suite à l'enchérissement de l'énergie, la mobilité et le développement résidentiel sera considérablement ralentie. De nouvelles ruralités seront définies au sein des villes et dans leur environnement proche. L'espace plus éloigné des villes sera constitué d'une mosaïque de sites spécialisés dans des fonctions de production et de services en partie au bénéfice des villes.

**Scénario 4. Un ajustement par une périurbanisation des bourgs ruraux : Les campagnes dans les mailles des réseaux des villes**

En 2030, la périurbanisation des pôles urbains se ralentira considérablement mais celle des villes secondaires s'accélèrera. Les campagnes résidentielles et productives se développeront. L'équilibre territorial reposera sur les complémentarités entre les pôles urbains et les campagnes urbanisées et sur la pertinence de la gouvernance territoriale.

#### **4. Les politiques rurales et leurs évolutions**

Le lien entre politiques publiques et typologies est interactif et réciproque. Les politiques contribuent d'abord à transformer le milieu rural dont les effets peuvent être appréhendés par les typologies et les zonages ; mais elles mobilisent aussi les instruments d'intervention nécessaires à la mise en œuvre des choix stratégiques issus des travaux de typologies et de zonages. Ces deux aspects sont indissociables ; ils seront donc abordés de façon conjointe et dynamique en retraçant l'évolution des politiques d'aménagement du territoire au cours des 50 dernières années.

L'évolution des politiques rurales au cours des dernières décennies doit être examinée à l'aune de divers phénomènes interconnectés d'ordre politico-stratégique, économique et social qui se sont succédé et dont les effets se sont bien évidemment cumulés.

Le premier de ceux-ci est la transformation de l'agriculture dont l'importance sociale, économique et territoriale est devenue secondaire en milieu rural vis-à-vis des activités industrielles et de service.

Le second est l'émergence de l'Union Européenne et sa transformation (intégration de nouveaux-pays, diversification des secteurs d'activité, évolution des normes) qui après avoir stimulé la modernisation de l'agriculture et l'accroissement de la production agricole à partir d'une stratégie de développement sectoriel a investi le champ du développement territorial et la mise en conformité des stratégies rurales européennes avec le cadre normatif des échanges économiques au niveau mondial.

Le troisième phénomène est l'évolution des politiques d'aménagement territorial en France et des stratégies de développement qui les sous-tendent: reconstruction des infrastructures productives après les dégâts causés par la seconde guerre mondiale (années 1940), déconcentration des infrastructures industrielles (années 1950), développement économique à partir de projets structurants (années 1960), aménagement en conformité avec l'économie libérale (années 1970), développement régional et local (années 1980 et suivantes).

Le dernier phénomène est la modification des règles de gouvernance territoriale en France, concrétisée par les dispositions législatives sur la décentralisation de l'action publique donnant lieu à l'émergence puis au renforcement du rôle des régions dans le pilotage du développement territorial.

La conjonction de ces divers phénomènes détermine trois grandes périodes : (i) de 1955 à 1970, (ii) de 1970 à 1990 et (iii) depuis 1990<sup>20</sup>, au cours desquelles existe une certaine homogénéité sinon des politiques de développement rural du moins des logiques et stratégies qui les sous-tendent. Nous examinerons ces périodes successivement.

---

<sup>20</sup> Périodisation empruntée à Yves Jean (2009).



#### **4.1 La période 1955 - 1970 : de la modernisation de l'agriculture à la création de parcs naturels**

Le développement rural au cours de cette période a été essentiellement conçu à travers le prisme de l'agriculture. L'agriculture a connu alors sa seconde révolution, après celle du XVIII<sup>e</sup> siècle. Cette révolution, initiée par le mouvement syndical des jeunes agriculteurs (CNJA<sup>21</sup>) en lien avec les organisations sociales en milieu rural, notamment celle de la jeunesse agricole catholique (JAC) a été rendue possible grâce à un consensus politique entre les jeunes agriculteurs et l'Etat (Lacombe & Gontron, 2002 ; Jobert & Muller, 1987). Elle a été légitimée et opérationnalisée par les lois d'orientation agricole de 1960 et de 1962 qui définirent les politiques structurelles dont l'agriculture avait besoin pour sa transformation : une politique foncière réaliste libérant le foncier nécessaire à l'installation des jeunes agriculteurs (*via* les primes viagères de départ pour les agriculteurs âgés, la création des SAFER- Société d'aménagement foncier et d'établissement rural), l'encadrement de la taille des exploitations pour les rendre compatibles avec une exploitation familiale efficace en limitant les petites surfaces (surface minimale d'installation) et en bloquant la concentration foncière (loi sur le non cumul), l'accès à l'information technique, l'accès au crédit visant l'équipement des exploitations familiales (motorisation, bâtiments spécialisés, équipements), la formation professionnelle agricole pour les exploitants, les techniciens et les ingénieurs, l'organisation de la recherche et le développement, l'organisation économique des marchés, ou encore l'organisation de la production en commun, etc.

Ces politiques nationales ont été accompagnées à l'échelle européenne, à partir de 1965, par le *plan Mansholt*, première réforme de la PAC. Ce plan préconisait une politique volontariste de modernisation des exploitations familiales dont les ingrédients étaient : l'augmentation de la taille des exploitations, la modernisation des processus de production, l'équipement des exploitations et le développement des marchés d'aval (agro-industries). Pour les promoteurs de ces politiques agricoles, que ce soit au niveau national ou communautaire, il ne faisait aucun doute alors que la modernisation de l'agriculture impliquait une réduction du nombre des exploitants. Il s'agissait clairement de sélectionner les exploitants les plus efficaces et de libérer le foncier nécessaire à l'optimisation de la production. La main-d'œuvre libérée de l'agriculture était alors absorbée par l'industrie en plein développement. Ces politiques, on le sait, ont eu un impact considérable sur l'organisation de l'agriculture et du milieu rural. La modernisation de l'agriculture a donné lieu à un exode rural massif, une réduction drastique du nombre des exploitations agricoles, une croissance très significative de la production agricole et l'émergence d'une agro-industrie florissante. Les paysages ruraux ont évolué sous l'effet des opérations de remembrement agricole (regroupement des parcelles, élimination des haies), d'amélioration foncière (drainage, irrigation) et de la multiplication des infrastructures de production et de stockage.

---

<sup>21</sup> Le Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA), rattaché à la Fédération Nationale des Exploitants Agricoles (FNSEA) a été renommé plus tard JA.

Le second facteur de transformation du milieu rural durant cette période a été la volonté politique d'aménager le territoire national sous la férule de l'Etat. Animé par une *vision jacobine apprivoisée* (Grémion, 1976, cité par Jean & Vanier, 2009), l'enjeu pour l'Etat était d'abord de mieux répartir l'activité économique sur le territoire national et de réduire les déséquilibres régionaux. L'aménagement du milieu rural couplé à la modernisation de l'agriculture entrainait dans cette logique d'action publique aux côtés de la décentralisation de l'industrie et l'appui au développement économique des différentes zones du pays en incluant les espaces en difficulté. En milieu rural, la priorité du Commissariat général du Plan (CGP), créé en 1946, a d'abord été de réduire le désenclavement des zones de production agricole, en améliorant les voies de communication, puis d'assurer l'approvisionnement en eau.

Durant cette époque, diverses institutions ont été créées dans l'objectif de mettre en œuvre l'aménagement urbain et rural. Il s'est d'abord agi de la délégation à l'aménagement et à l'action régionale (DATAR), créée en 1963<sup>22</sup> avec pour vocation de conduire les études et mettre en place les politiques de réduction des disparités territoriales. Des comités d'expansion économique (les comités d'expansion régionale et d'aménagement, CERA) ont été créés en 1954. Ces comités - qui ont préfiguré les actuels conseils économique, social et environnemental régional (CESER) - rassemblaient les principaux acteurs économiques régionaux (industriels, chambres consulaires, syndicats patronaux et de salariés, collectivités locales). Leur mise en œuvre est venue renforcer le dispositif déconcentré déjà amorcé par la création, en 1955, de 21 régions-programmes. Au sein du ministère de l'agriculture est également créée, en 1965, la direction de l'aménagement rural.

La préoccupation de raisonner l'aménagement communal et intercommunal a donné lieu à la création d'instruments de zonage au niveau local : plans d'occupation des sols (POS), schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU).

La création des parcs naturels régionaux (PNR), en 1967<sup>23</sup>, est une initiative qui s'est inscrite dans une démarche d'aménagement déconcentrée sans pour autant s'en réduire. De fait, cette création qui préfigurait largement les politiques de développement territorial mises en œuvre en France et en Europe (projets Leader) dans les années 1990 et 2000, était innovante à plusieurs titres. Elle associait d'abord l'existence d'un site environnemental remarquable à une utilisation économique raisonnée, touristique, sociale et culturelle (Art. 1). Elle concevait le parc comme une délimitation *ad-hoc* qui pouvait englober plusieurs communes n'appartenant éventuellement pas au même département ou région (Art. 1.). Elle accordait l'initiative de la demande de création aux collectivités territoriales (Art. 4). Elle subordonnait la validation officielle du territoire proposé en PNR à l'élaboration d'une charte par les acteurs territoriaux coordonnée par un organisme de droit privé ou public (Art 5) qui assurait la gestion du parc sur la base

---

<sup>22</sup> Décret 63-112 du 14 février 1963 créant la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

<sup>23</sup> Décret 67-158 du 1<sup>er</sup> mars 1967.

de la charte (Art. 6), le non respect de la charte pouvant provoquer le déclassement du parc par les autorités (Art. 7). Nous retrouvons là l'essentiel des principes qui régissent les territoires de développement actuels (pays, projets leaders).

#### **4.2 La période 1970 – 1990 : crise agricole, décentralisation et développement territorial**

Cette nouvelle période a été marquée du triple sceau de la crise agricole, de la décentralisation en France et de la promotion du modèle de développement territorial en milieu rural.

Dès les années 1970, la situation agro-alimentaire de la France, et de certains pays européens, s'est inversée par rapport à celle de l'après-guerre. Non seulement, ces pays ont réussi à atteindre l'autosuffisance alimentaire, mais ils sont devenus rapidement excédentaires en produits agricoles et agroalimentaires. Pour les décideurs publics, la problématique agricole s'est donc déplacée, en quelques années, d'une question de réduction de la pénurie à celle de la gestion des excédents. Les causes de cette évolution rapide sont directement imputables aux politiques structurelles mises en place au cours de la période précédente en raison du fait que les résultats, qui ont largement dépassé les objectifs initiaux, ont généré de nouvelles difficultés (coûts de gestion des stocks alimentaires, effets négatifs sur les prix agricoles internationaux, externalités négatives sur l'environnement, dérive budgétaire, etc.). La politique de réduction de l'offre, mise en place en 1985 avec les mesures de contingentement (quotas laitiers en 1984<sup>24</sup>) a été complétée, dans les années 1990, par la mise en place d'autres mesures, telles que le gel des terres agricoles et les aides à la vache allaitante.

Mais, la publication du *livre vert* en 1985 par la Commission de l'Union européenne, a introduit une préoccupation s'inscrivant en rupture avec les politiques structurelles productivistes et imprima une inflexion dans l'orientation de la PAC, inflexion confirmée au cours des décennies suivantes. Il s'agit de l'affirmation que la politique agricole commune, au-delà de l'autosuffisance alimentaire, avait également pour mission d'assurer la préservation de l'environnement (Facchini, 1999). Dans cet esprit, l'article 19 du règlement européen 797/85 a proposé aux Etats membres de mettre en place un système de compensation visant à indemniser les agriculteurs localisés dans des zones jugées sensibles d'un point de vue environnemental, en contrepartie d'un changement de pratiques limitant l'impact négatif des activités agricoles. L'article 19 a ainsi été le point de départ de l'incorporation de l'environnement dans les politiques agricoles, orientation confortée au cours des réformes successives. Cet article a notamment créé les premières mesures agroenvironnementales (MAE), expérimentées dans les différents pays de l'Union européenne, avant de devenir obligatoires. En France, l'expérimentation a été conduite au sein d'opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF) - instrument créé dans les années 1970 dans le cadre de la réforme foncière - sous la forme « *OGAF environnement* ». Les mesures introduites ont porté

---

<sup>24</sup> Règlements CEE n° 856/84; 857/84.

essentiellement sur la réduction de la pollution des eaux, la lutte contre la déprise foncière, la protection des biotopes sensibles, la défense contre les incendies.

Mais, d'autres initiatives importantes ont été mises en œuvre dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement rural.

L'une de ces initiatives parmi les plus importantes a été la création des plans d'aménagement ruraux (PAR), le 8 juin 1970<sup>25</sup> donnant possibilité à un territoire à vocation rurale, conformé par un groupe de communes, de définir les perspectives souhaitables de développement et d'équipement. Ces dispositifs, dont le nombre atteindra 250 en une quinzaine d'années, répondaient à une préoccupation de prise en compte des contextes locaux et préfiguraient en cela les projets territoriaux qui fleuriront à partir des années 1980. De fait, dans le prolongement des PAR, les premiers contrats de *pays* ont été créés, sous l'orientation de la DATAR, avec pour principal objectif de formuler des réponses locales à la dévitalisation des campagnes en diversifiant les activités économiques et en valorisant les atouts territoriaux. Ces territoires regroupaient quelques cantons ruraux (de 4 à 8) comptant un petit centre urbain afin de pouvoir envisager de façon réaliste un plan de diversification des activités. La notion de *pays* est ancienne ; elle caractérisait essentiellement les sociétés rurales jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale. Elle correspondait à une entité territoriale de proximité dans une société paysanne où les habitants étaient liés par leurs activités et à propos de laquelle ils entretenaient un sentiment d'appartenance (Jean & Périgord, 2009). La notion a été revalorisée dans la période actuelle par les travaux de Fernand Braudel montrant que, de façon quelque peu surprenante, la modernisation du milieu rural se différenciait parfois selon le découpage des anciens *pays*, créant de ce fait des différenciations nouvelles ayant valeur de clivage (Braudel, 1985 cité par Jean & Périgord, 2009). Les contrats de pays prolongeaient, dans le domaine rural, les processus de développement initiés par les parcs régionaux, à savoir : la définition de projets de développement territorial à partir de la mobilisation des acteurs territoriaux et la contractualisation. D'autres instruments vont rapidement suivre, notamment les contrats de pays d'accueil (1977) destinés à faciliter le développement touristique et les opérations programmées de l'habitat, OPAH (1977) qui constituaient le pendant urbain des OGAF, spécifiques quant à elles du milieu rural.

Jean & Périgord (2009) soulignent que c'est au cours de cette période qu'ont surgi en France les expériences de développement local sous l'impulsion d'acteurs de zones en marge du développement économique et agricole actif. Ces acteurs - associations locales, comités d'expansion économique - étaient d'abord soucieux de valoriser les actifs locaux (savoir-faire) et la solidarité pour identifier des actions collectives améliorant la situation de la population locale, en recourant à des mécanismes relevant de la démocratie participative.

---

<sup>25</sup> Décret n° 70-487, JORF, p. 5411.

La période est également marquée par les lois de décentralisation de 1982 et de 1985 lesquelles se prolongeront au cours de la période suivante (cf. annexe).

### ***4.3 Les politiques récentes (depuis 1990) : décentralisation et développement rural***

En matière de politiques européennes, la fin des années 1980 a marqué une inflexion de stratégie consistant à contrebalancer les dépenses agricoles, qui composaient l'essentiel du budget européen jusqu'alors, par un appui à la réforme structurelle des pays du sud de l'Europe. L'inflexion a été donnée par la réforme des fonds structurels de 1989<sup>26</sup>. En 1999, lors du Sommet de Berlin, une réforme de la PAC a été opérée dans le cadre de l'Agenda 2000, consistant à distinguer, à côté de l'aide au soutien du revenu des agriculteurs, considéré dès lors comme le 1<sup>er</sup> pilier de la PAC, un volet en faveur du développement rural, dénommé 2<sup>ème</sup> pilier, dont l'objet était de répondre aux besoins diversifiés du monde rural, d'appuyer les initiatives économiques des territoires ruraux et de soutenir les mesures dans le domaine environnemental (protection des sites à enjeux : biodiversité, eau, sol, paysage ; promotion d'une agriculture durable). Dans le cadre du second pilier de la PAC un grand nombre d'instruments ont été mis en place :

- Des paiements compensatoires modulables selon les zones, constitués par les Mesures Agroenvironnementales (MAE), attribués aux agriculteurs soit en compensation du manque à gagner engendré par une modification des pratiques agricoles destinés à réduire les impacts environnementaux, soit au titre d'aide à la transition vers l'agriculture biologique ou son maintien, soit au titre de la conservation des races animales traditionnelles, soit enfin, au titre du respect des mesures définies en fonction d'enjeux territoriaux (qualité de l'eau, protection des sols, paysages, biodiversité).
- Des aides à la mise en place d'Appellations d'Origine Protégée (AOP).
- Du programme LEADER (liaison entre les actions de développement et de l'économie rurale) dont l'objectif est d'enclencher un processus de développement territorial, processus géré par un groupement d'action locale (GAL), composé à 50% d'acteurs publics et parapublics (élus des collectivités locales, représentants des EPCI) et d'acteurs privés (entreprises, associations, chambres professionnelles). Les projets territoriaux élaborés au sein des territoires Leader ne sont pas restreints au domaine agricole mais peuvent concerner les dimensions économiques, environnementales, sociales ou culturelles du territoire. En France, le choix a été fait de d'articuler le territoire

---

<sup>26</sup> Il est rappelé ici que les trois fonds structurels européens sont (i) le **Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA-Orientation)** qui a pour objectif de soutenir le développement structurel en retard de développement dans les régions dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire, (ii) le **Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)** qui a pour objectif d'appuyer la reconversion des régions gravement affectées par le déclin industriel et (iii) le **Fonds Social Européen (FSE)** qui est destiné à faciliter l'emploi.

leader avec les intercommunalités en présence. Dans cette conception, le GAL peut déterminer les responsabilités qu'il souhaite assumer dans le cadre du projet global intercommunal en accord avec le CNASEA, centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, qui est la structure nationale assumant l'autorité de gestion du programme national Leader.

Dans le cadre du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC et du co-cofinancement UE – Etat, la France a expérimenté de 1999 à 2002, un dispositif territorialisé et contractualisé prenant en compte le caractère multifonctionnel de l'agriculture. L'instrument de ce dispositif : le contrat territorial d'exploitation (CTE), célébré entre l'Etat et l'Agriculteur pour une durée de 5 ans, comportait deux volets, un volet économique et social (projet d'amélioration de l'appareil productif et création d'emploi) et un volet environnemental, devant s'inscrire dans un diagnostic de territoire. Le dispositif CTE, qui s'est avéré plus coûteux que prévu et d'une gestion complexe, n'a pas résisté à l'alternance politique de 2002. Il a d'abord été remplacé par le contrat d'agriculture durable (CAD) qui en a constitué une version allégée, avant d'être intégré dans le dispositif MAET. Il s'est alors réduit au seul volet environnemental d'un instrument, le MAET, dont l'application a été limitée aux territoires à enjeux environnementaux (territoires du réseau Natura 2000 et bassins versants prioritaires de la directive cadre sur l'eau).

Dans le domaine de l'aménagement, c'est la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (loi Pasqua), prolongée par la loi de 1999 (loi Voynet), qui ont consolidé le « *pays* » et lui ont conféré une reconnaissance juridique. Alors que la loi de 1995 ne concernait que sur les territoires ruraux, la loi de 1999 étendait le dispositif au milieu urbain dans la perspective de rompre la l'opposition rural/urbain. La même loi de 1999 a renforcé l'instrumentalisation institutionnelle, en obligeant le pays de se doter d'un conseil de développement basé sur les principes de la démocratie participative. Ce conseil, qui rassemble les acteurs des domaines économique, associatif et culturel, est en charge de la mise en œuvre du plan de développement du « *pays* » ainsi que du suivi des travaux d'aménagement et d'infrastructures placés sous la responsabilité de maîtres d'ouvrage. Il s'investit dans l'ensemble des dossiers de développement territorial : tourisme, environnement, culture, patrimoine, etc. Le « *pays* » ne dispose pas de fiscalité propre et il n'est pas habilité à assumer la responsabilité de maîtrise d'ouvrage laquelle relève des compétences des intercommunalités qui le composent. La loi de 1999 ancre, par ailleurs, le dispositif dans une démarche contractuelle. Un contrat peut être célébré entre le « *pays* » et la région dans le cadre du contrat « Etat-Région ».

En 2005, une nouvelle loi est promulguée pour compléter le dispositif territorial : la loi du développement des territoires ruraux (LDRT)<sup>27</sup>, dans le domaine économique, concernant l'accès aux services publics des populations, notamment, des territoires en difficulté, ainsi que dans le domaine environnemental (espaces péri-urbains, zones de

---

<sup>27</sup> Loi n° 2005-157 du 23 février 2005

montagne, forêts, zones humides). La Datar, dans le même temps, a tenté de renforcer la capacité concurrentielle des territoires français dans un cadre de compétitivité globale (au niveau européen et mondial), en mettant en place, en 2005, des pôles de compétitivité en milieu urbain et des pôles d'excellence rurale. Dans les deux cas, la capacité des projets à créer de l'emploi, dans le cadre de projets innovants s'appuyant sur un partenariat public-privé, a constitué le principal critère de sélection des projets de territoire.

Pour clore cette rapide révision des politiques publiques territoriales et rurales et leurs liens avec les typologies et zonages, il convient de souligner que la mise en place des politiques publiques par les services de l'Etat et les collectivités territoriales s'est appuyée sur des zonages spécifiques à chaque niveau de gouvernance : le PLU (plan local d'urbanisme) au niveau municipal, le SCOT (schéma de cohérence territoriale) au niveau intercommunal, le SRADDT (schéma régional d'aménagement du développement durable du territoire) au niveau régional. Ces différents zonages intègrent les aspects urbains et ruraux et doivent être cohérents entre eux ainsi qu'avec la DTADD (directive territoriale d'aménagement et de développement durable), document stratégique de planification suprarégionale. Cette directive définit les orientations de l'Etat sur différents sujets, notamment : la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, la protection des sites remarquables et des paysages, la préservation de la cohérence des continuités écologiques, l'amélioration des performances énergétiques et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le rôle des typologies et des zonages en matière d'action publique est très important depuis une cinquantaine d'années. Introduite par l'Etat aménageur né au cours de la seconde guerre mondiale, les typologies et zonages font désormais partie des instruments stratégiques au niveau national et infranational. Mais leurs objets et leurs usages ont fortement évolué au cours du temps. Instrument de planification dans les années 1950 et 1960 de rééquilibrage national, ils ont été utilisés dans les années 1970 comme outils de gestion de crise, avant d'être dans les années 1990 et suivantes, des outils de compréhension des dynamiques socio-économiques territorialisées et de prospective.

## 5. Typologies, zonages, acteurs et conflits

Bien que les notions de typologies et de zonages soient souvent associées dans le langage académique et dans le langage expert, elles peuvent revêtir des enjeux de société différents. La typologie est une méthode de traitement de données consistant à regrouper des individus statistiques jugés proches au vu d'un certain nombre de variables (indicateurs) tandis que le zonage est une méthode géographique servant à délimiter des unités spatiales estimées homogènes au vu d'un certain nombre de descripteurs. De fait, ces instruments sont proches lorsque qu'ils se limitent à une dimension cognitive, le second étant la correspondante cartographique de la première. Mais, leurs effets sociaux peuvent être très différents lorsque l'un (la typologie) est utilisé dans un but cognitif et l'autre (le zonage) répond à un objectif normatif visant à structurer l'action publique ou réglementer l'usage de l'espace.

### 5.1 *Le rôle des acteurs*

Typologies et zonages interpellent de façon différenciée les acteurs du milieu rural et plus largement les acteurs engagés dans les processus de développement territorial.

**Les acteurs du monde agricole** (syndicats et associations) n'ont pas de positions définitives vis-à-vis de la construction, en tant que telle, de typologies et de zonages mais ils sont souvent réservés quant aux implications de la mise en place de ces instruments sur leurs activités. La position du syndicalisme dominant, la FNSEA (fédération nationale des exploitants agricoles) et sa branche jeune JA (Jeunes Agriculteurs), très attachés au modèle productiviste, à la défense de leur capacité concurrentielle au niveau européen et mondial et à la défense de la spécificité de la profession d'agriculteur, adoptent une attitude réservée, parfois hostile, envers les résultats des travaux de typologies et de zonages dès lors que ceux-ci conduisent à questionner l'organisation de la profession agricole et les pratiques intensives. Une autre organisation syndicale la Coordination Rurale, qui s'est construite en contestant la PAC et la législation européenne, est elle très critique envers les restrictions d'ordre environnemental qu'elle analyse comme une atteinte aux revenus des agriculteurs. La Confédération paysanne, proche des organisations politiques de gauche et des mouvements écologiques, est plus ouverte aux idées de réglementation environnementale, de pluriactivité et d'activités de service assumées par les agriculteurs.

#### *Les acteurs de la recherche*

Le monde de la recherche est, par contre, fortement interpellé par les travaux de typologies et de zonage, que ce soit au titre des méthodes utilisées, des résultats générés ou des implications disciplinaires des transformations du milieu rural mises en évidence.



- Sur la réalisation des typologies et les méthodes utilisées

La recherche s'est intéressée dès les années 1960 aux typologies des espaces ruraux dans une perspective d'aménagement du territoire en critiquant le peu de capacité explicative du critère de 2.000 habitants (Piactec & Madec, 1977). L'enjeu était d'importance car, pour certains, il s'agissait non plus ni moins que « *d'identifier des types d'espaces ruraux [...] (c'est-à-dire, de construire) une catégorie forte, presque équivalente à celle d'« espèce » ou « de classe », l'effort typologique visant à établir une liste, fut-elle provisoire, des objets spatiaux produits dans la relation société-espace* » (Mathieu, 1982, p.95). Les progrès réalisés aux cours des mêmes années en matière de statistiques multivariées a considérablement facilité ces démarches de recherche<sup>28</sup>. Les controverses scientifiques portaient sur la justification des classements typologiques et sur le caractère scientifique des résultats. Certains sociologues et géographes rejetaient les classifications au prétexte qu'elles évacuaient les rapports sociaux de l'espace vécu et permettaient les manipulations technocratiques (Lefèbvre, 1974 ; REMICA, 1978). D'autres questionnaient la rigueur scientifique du choix de critères n'ayant pas de liens organiques entre eux et considéraient inconsistants les résultats produits dont les effets pouvaient, par ailleurs, être dangereux pour la population. Sur le plan méthodologique, une distinction est faite depuis le début de ces travaux entre les classements morphologiques, se basant sur la distinction des formes et des discontinuités apparentes, dont il est fréquemment souligné le caractère approximatif, et les classements fonctionnels faisant reposer l'essentiel de l'analyse discriminante sur les fonctions, les produits et les usages des espaces, dont la capacité explicative est plus généralement reconnue (Mathieu, 1982).

- Sur les résultats générés

L'image de transformation du milieu rural résultant des travaux de typologies et de zonages est amplement validée par la recherche. « *La notion de ruralité est entrée dans une phase d'indétermination et a perdu son caractère d'évidence, tandis que les indicateurs démographiques annoncent d'importantes recompositions sociales de la population des espaces ruraux. La ruralité constitue un « objet frontière » pour la compréhension des devenir des activités agricoles dans leur contexte spatial, lourd d'enjeux environnementaux, économiques et de cohésion sociale.* ». ((Mora et al, 2008, p. 6). De fait, ces travaux convergent pour reconnaître la vigueur des ajustements en jeu et son caractère global : la recomposition des activités économiques, le développement de l'économie résidentielle des territoires ruraux, le renforcement de l'économie présente, la montée en puissance des enjeux environnementaux et le développement d'activités spécifiques à cette nouvelle problématique.

- Sur les implications disciplinaires des résultats

---

<sup>28</sup> Et notamment les travaux de J.P. Benzecri et de son équipe à l'Université de Jussieu.

Cette évolution des campagnes françaises, dont les typologies et zonages reflètent la réalité, a également des répercussions en termes de programmes de recherche, voire de discipline scientifique. La sociologie rurale est la discipline qui a été le plus particulièrement affectée (Bossuet, 2004). Les approches en termes d'évolution des formes paysannes, notamment celles développées par Mendras (1967, 1979) touchent ainsi à leurs fins. Il en est de même de celles basées sur l'analyse de l'agriculture et des agriculteurs en termes d'économie politique, d'opposition de classes, tels les travaux réalisés par Jollivet (1972). Mendras en conclut même, selon L. Bossuet que « *la sociologie rurale en tant que champ de la sociologie n'a plus lieu d'être, faute de paysan* » (Bossuet, 2004, *op. cit.*). La distinction économique, sociale et culturelle entre milieu rural et milieu urbain est remise en question au bénéfice de la reconnaissance d'un continuum entre ville et campagne (Eizner & Hervieu, 1979). De même, la distinction entre un milieu rural agricole et un milieu urbain industriel n'a plus de sens (Jollivet, 1989). Des nouveaux thèmes émergent accordant plus de place aux individus considérés dans leurs spécificités et non plus comme des éléments constitutifs d'une classe sociale, ainsi en est-il des questions liées : à l'habitat (Dubosq, 1990, Chiva et al, 1990), aux usages de l'espace rural (Fabiani, 1982), au rôle des syndicats (Lagrave, 1983), aux conflits d'usage et de voisinage (Kirat & Torre, 2008), à la proximité (Torre & Filippi, 2005), etc.

## **5.2 Les conflits**

Lorsqu'ils se limitent à leur fonction cognitive et heuristique, les typologies et les zonages n'engendrent que peu de conflits au-delà des controverses internes aux milieux de la recherche et de l'expertise. Leurs applications sont de nature instrumentale. Ils constituent le support de travaux comparatifs (au cours du temps) et prospectifs (formes et intensité de l'occupation de l'espace à 10, 20, 30 ans, voire à plus long terme), permettant l'application de modèles. Leur fonction est essentiellement de fournir des représentations des rapports espace-société et structurer l'argumentaire pour la prise de décisions des acteurs de la gouvernance territoriale (cf. § 3.4). En ce sens, ils sont des instruments de construction de stratégies d'aménagement et d'usage de l'espace. Il en va tout autrement lors de la mise en œuvre des décisions qu'ils ont contribué à argumenter qu'il s'agisse de grands aménagements, de la délimitation de territoires ou de réglementation de droits d'accès et d'usage des ressources territoriales.

Le fait contemporain le plus significatif, en France, en matière de gestion de l'espace national est la construction tout azimut, depuis vingt ans, de territoires de gouvernance et de projet. Ces territoires sont divers par leurs objets et leurs fonctions: unité décentralisée de gouvernance, espace sanctuarisé de protection de l'environnement, espace patrimonialisé avéré ou en devenir, espace de construction de compétitivité économique dans le cadre de la mondialisation, etc. L'effacement des spécificités rurales et l'affirmation du caractère multifonctionnel des espaces anciennement qualifiés de ruraux contribuent à multiplier les représentations et les attentes des habitants sur et envers ces territoires donnant lieu à de nombreux conflits.

Les travaux de recherche précisent certaines implications de ces recompositions territoriales, notamment en ce qui concerne les conflits d'usage et de voisinage. La reconnaissance du caractère multifonctionnel du milieu rural a conduit à contester la suprématie des agriculteurs en matière d'accès aux ressources naturelles et de gestion de l'espace rural et à légitimer les revendications des autres usagés. Ces tensions s'expriment notamment en matière d'urbanisation des terres agricoles, de construction d'infrastructures (routes, voies ferrées, ports, installations industrielles et commerciales, lignes haute-tension, transformation des déchets domestiques ou industriels, etc.), de concession de droits de chasse (implications sur la gestion de la population des animaux, risques encourus par les usages ludiques et éducatifs de la nature : promeneurs, écoliers, etc.), de gestion et de partage de l'eau (usage agricole, usage industriel, usage alimentaire, usage pour les populations animales, ressources hydriques pour la végétation naturelle), de contestation des externalités négatives des activités agricoles et industrielles (malaises et réclamations des populations subissant ces externalités). Mora et al (2008) identifient quatre types de zones de conflits au sein des territoires :

- les zones en voie d'extension urbaine où s'opposent les municipalités et les promoteurs immobiliers aux usagers de l'espace agricole (exploitants, agro-industries, usagers de la nature, etc.),
- Les zones agricoles à rural dispersé : dominées par les exploitations agricoles et forestières, dont certaines sont responsables de pollution des eaux et de dégradation du paysage,
- Les zones en voie de patrimonialisation correspondant à des sites remarquables ou à des espaces du littoral constituant des réserves et des dispositifs de protection limitant l'urbanisation ou certains usages touristiques,
- Les zones réceptacles des activités à fortes externalités négatives, parfois utilisées pour héberger les déchets industriels et qui correspondent souvent à des zones à enjeux sociaux.

## 6. Intérêts et limites des typologies du milieu rural en matière d'action publique

Nous l'avons souligné, le milieu rural s'est considérablement transformé depuis le début des années 1950 en raison de l'inflexion des politiques agricoles, dont le centre de décision s'est progressivement déplacé de Paris à Bruxelles, et de l'évolution des objectifs et des orientations des politiques d'aménagement du territoire, passant d'une perspective de planification nationale descendante à un processus de développement territorial piloté par les régions.

Depuis la seconde guerre mondiale, des typologies successives ont été construites pour accompagner la transformation de l'utilisation de l'espace national. Parallèlement à ce mouvement linéaire d'actualisation de typologies, la construction de territoires de projet et de gestion est allée en s'amplifiant, traduisant en cela une modification de la conception et de l'application de l'action publique dans le domaine du développement territorial.

Certains de ces territoires partagent à la fois des objectifs de développement agricole et de gestion territoriale plus large tenant compte des dimensions économiques, sociales, environnementales et culturelles des territoires ruraux ainsi que leurs relations avec les espaces urbains. Dans le domaine agricole, une typologie ancienne, différenciant les zones à handicaps naturels (zones de montagne) des zones à potentialité agricole affirmée, a été complétée depuis une vingtaine d'années par les territoires à enjeux (eau, biodiversité, sol, paysage). Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les lois de décentralisation des années 1980, 1990 et 2000, en facilitant l'intercommunalité ont donné lieu à une multiplication des territoires de gestion<sup>29</sup> sans annuler pour autant les anciennes divisions administratives<sup>30</sup>. Des territoires de projets abordent les problématiques agricoles et rurales tout en les replaçant dans un cadre de régulation territoriale globale : il s'agit des Parcs Naturels Régionaux (PNR), des « pays » et des territoires Leader.

Face à cette multiplication des territoires d'action et de gestion, les typologies les plus récentes de la DATAR mettent en évidence les tendances lourdes qui modifient les rapports entre la société, l'Etat et le territoire, et le regard sur les territoires agricoles et ruraux : la métropolisation et l'urbanisation croissante du territoire, l'intégration du

---

<sup>29</sup> L'intercommunalité, réformée en 2010, regroupe des EPCI à fiscalité propre se décomposent en différentes modalités : **Métropoles** (zones urbaines de plus de 500.000 habitants), **les communautés Urbaines** (CU) (agglomérations de plus de 450 000 habitants), **les communautés d'agglomération** (regroupant au moins 30 000 habitants autour de villes centre de plus de 15 000 habitants), **les communautés de communes** (moins de 30.000 habitants).

<sup>30</sup> Il s'agit d'abord des unités territoriales administratives : Région, Département, Communes, dont le nombre, dans ce dernier cas est particulièrement élevé (36.778), mais également les syndicats Intercommunaux dont la création est parfois très ancienne : les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU), créé en 1890, les Syndicats Mixtes, créés en 1935, les Syndicats Intercommunaux à Vocations Multiples (SIVOM), créés en 1959.

périurbain et du péri rural, la différenciation entre le rural agricole et industriel bien inséré dans l'économie d'ensemble, le rural touristique et le rural marginalisé à l'avenir incertain compte tenu de l'absence de projet économique concret.

L'intérêt des typologies doit être analysé en différenciant ses deux fonctions signalées en introduction de la partie 3: la création d'une connaissance formalisée sur l'évolution du milieu rural et son rapport avec le reste du territoire national et (ii) sa capacité à servir de base à la construction de politiques publiques en termes d'aménagement du territoire.

En ce qui concerne le premier point, l'intérêt des typologies de la DATAR est évident. Celles-ci constituent une représentation actualisée et précise de la transformation du milieu rural, du développement des activités industrielles et de service ainsi que du développement de l'économie résidentielle. Concernant le second point, il apparaît que le rôle des typologies en tant qu'instruments d'orientation de politique publique s'est transformé au cours des dernières décennies. Durant la période des années 1950 et 1960, dans le cadre d'une programmation volontariste de l'Etat centralisateur, les typologies servaient essentiellement de support aux programmes de rénovation rurale en identifiant les régions souffrant d'isolement, de manque d'infrastructures, de faible productivité agricole, de problèmes fonciers, etc. A partir des années 1980, avec la promotion du développement local, amplifié par ailleurs dans les années 1990 par la décentralisation et le transfert par l'Etat de la responsabilité de l'aménagement du territoire aux régions, son importance a résidé dans le suivi de l'évolution du milieu rural et la pertinence des réponses – complexes et collectives – à apporter par le biais de l'action publique<sup>31</sup>.

La multiplication des territoires de projet et de gestion présente à la fois des désavantages et des avantages pour l'action publique. Au titre des désavantages, la multiplication et la superposition des territoires, désignée ironiquement en France, comme le « millefeuille territorial », induit des difficultés administratives et opérationnelles en raison : de la répartition complexe voire confuse des responsabilités entre les administrations territoriales, de la profusion des normes encadrant l'instruction, le contrôle et l'évaluation des dossiers, de la multiplication des lieux d'accès aux services publics, de la profusion de bureaucraties territoriales, de la politisation de la gestion locale conduisant parfois à des choix n'allant pas dans le sens d'une recherche de solution pour la population locale.

Au titre des avantages, concernant tout d'abord la diversité et la multiplication des territoires d'action et de gestion, relevons, en premier lieu, la coexistence de territoires de différente nature : environnementale (Parcs nationaux), développement socio-économique (Pays, Leader), et aussi de l'existence de formes mixtes jetant un pont entre la protection de sites remarquables et le développement social et économique (PNR). Le

---

<sup>31</sup> Par action publique, on entend, à la suite de Lascoumes et Le Galès (2007), l'ensemble des interactions des actions déployées par l'Etat, les acteurs privés et associatifs agissant au niveau d'un territoire.

large engagement associatif de la population et sa préoccupation vis-à-vis des questions relevant de la gestion des biens publics n'est sans doute pas sans relation avec la densité des constructions territoriales. Un autre avantage de cette forte densité territoriale est la construction d'une compétence professionnelle territoriale, à la fois, importante numériquement, diversifiée et spécialisée dans les différents domaines induits par le débat social local.

## **7. Observations et propositions sur la construction de typologies et leur utilisation**

La formulation de recommandations, étape incluse dans le cahier des charges de l'étude, est une tâche redoutable car elle induit une posture normative visant, à partir d'une expérience nationale, à généraliser ce qui pourrait, voire devrait, être fait dans un autre contexte national alors même que la problématique rurale de chaque pays est, à bien des égards, unique. La prudence est donc de mise. Nous nous bornerons, dès lors, à formuler quelques remarques, ayant un caractère général, en matière d'élaboration de typologies, de leur validation et de leur mise en œuvre.

En ce qui concerne la construction de typologies, il convient d'attirer l'attention sur l'intérêt d'inscrire la démarche de recherche dans les questions relatives aux rapports société-espace, c'est-à-dire dans les tendances lourdes qui structurent l'évolution de la ruralité, en termes démographiques, mais aussi en termes de flux de travail, de relation ville-campagne, d'échanges économiques et technologiques avec l'extérieur, de mobilité, d'autonomie, d'aménagement, d'accès aux services de base, etc. En cela, il s'agit de ne pas limiter l'analyse aux aspects strictement morphologiques et statiques de l'espace rural (densité de population, niveau d'équipement, niveau d'étude de la population, etc.) mais de prendre également en compte les aspects fonctionnels et dynamiques (la mobilité, les connections villes-campagnes, etc.).

La prise en compte du caractère fonctionnel du milieu rural pose des défis d'ordre méthodologique dans le sens où un certain nombre de fonctionnements sont liés à des interactions entre le milieu rural et le milieu urbain ou entre le milieu rural et l'international. Nous sommes d'avis que seule une connaissance fine et préalable des dynamiques rurales permet d'identifier les bonnes variables et de construire les indicateurs synthétiques pertinents. Un autre défi est lié au choix des échelles de collecte d'information. Dans le cas de la France, le maillage communal excessivement fin a le mérite de pouvoir travailler à très grande échelle et de construire une représentation très détaillée de la situation du milieu rural. Au Brésil, le découpage municipal est plus lâche et les unités municipales sont plus variables tant en ce qui concerne la surface du territoire municipal que la taille de population qui l'occupe. Une enquête basée sur les données municipales risque donc de donner une image peu précise de la ruralité. Le recours à une échelle plus grande (unités de recensement, par exemple) pourrait être utilement testé.

En matière de validation des typologies, il est suggéré que des restitutions soient organisées auprès d'acteurs territoriaux des différentes échelles de gouvernance (municipales, territoires de développement), choisis de manière à rendre compte de la diversité des contextes régionaux. Ces restitutions permettent de confronter la représentation construite par la typologie à la réalité de terrain en la soumettant à l'analyse des acteurs politiques, sociaux et économiques. Elles peuvent donner lieu à une modification de certains critères de la typologie.

Enfin, en ce qui concerne la mise en œuvre des typologies, il peut être utile de rappeler que la typologie donne lieu à la construction de zonages destinés à structurer l'action publique. Plus encore que dans le cas de typologies, la construction de zonages opérationnels est délicate eu égard aux enjeux sociaux induits puisque la mise en œuvre contribue à modifier le comportement des habitants ce qui peut générer de nouveaux conflits. Le succès ou l'échec de ces zonages est très certainement dépendant du degré d'adhésion de la population et de l'existence de dispositifs institutionnels inter-scalaires de mise en cohérence des zonages réalisés aux différentes échelles de gouvernance (municipal, territorial, Etat fédéré, Union). Tout au long de ce processus, le recours aux mécanismes de la démocratie participative et représentative - qu'il s'agit de paramétrer en fonction du contexte – est sans doute indispensable.



## 8. Bibliographie

- BERGER, A., P. CHEVALIER, et al. (2005). Les nouveaux territoires ruraux éléments d'analyse. Gap, Ed. Louis Jean.
- BESSY-PIETRI, P. (2000a). "Les formes récentes de la croissance urbaine." *Economie et statistiques* 336-6: 35-52.
- BESSY-PIETRI, P. (2000b). Recensement de la population en 1999. Evolutions contrastées du rural. Insee Première, n°726.
- BËUF, J.-L. and M. MAGNAN. (2004). Les collectivités territoriales et la décentralisation. Paris, La documentation française.
- BOSSUET, L. (2004). Les recherches sociologiques françaises sur le rural : contextes, objets, résultats et réflexions", Agrarwirtschaft und agrarsoziologie, n° 2, pp.65-92.
- BRAUDEL, F. 1985. L'identité de la France. Flammarion.
- BRUNO, B. and R. SAUSSAC, Eds. (2012). L'Europe. Paris, Bréal.
- BRUTEL, C. and D. Levy. Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. 95% de la population vit sous l'influence des villes. Insee Première, n°1374.
- CLANCHE, F. and O. RASCOL (2011). Le découpage en unités urbaines de 2010. L'espace urbain augmente de 19% en une décennie. Insee Première. n°1364.
- CORDOBES, S., O. ESTEBE, M.VANIER (2013). Territoires 2040. Une invitation à renouveler les politiques d'aménagement em France. In Futuribles (à paraître).
- DATAR (2003). Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable. CIAT du 3 septembre 2003. Paris, Datar.
- DATAR (2012). Des images de la France en l'an 2040. Paris, Datar.
- EIZNER N. et HERVIEU, B (1979). Anciens paysans et nouveaux ouvriers. Paris : L'Harmattan.
- FACCHINI, F. (1999). La mise en œuvre de l'article 19 du règlement CEE 797/85 en France et en Grande-Bretagne. In *Economie Rurale*, n°252, pp. 3-8.
- FLOCH, J.-M. and D. LÉVY (2011). Le nouveau zonage des aires urbaines de 2010. Poursuite de la périurbanisation et croissances des grandes aires urbaines, INSEE : Première, n°1375.
- FREMONT, A. (1997). France géographie d'une société. Paris, Flammarion.
- FREMONT, A. (1999). La région espace vécu. Paris, Flammarion.
- FREMONT, A. (2008). Eléments de conclusion: de nouvelles ruralités. Prospective : Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030, sous la direction d'Olivier Mora et al. Paris, INRA: pp. 65-67.
- FREMONT, A. (2011). Portrait de la France. Paris, Flammarion.
- GERVAIS, M., M. JOLLIVET, et al. (1976). La fin de la France paysanne, Histoire de la France rurale (Tome IV) sous la direction de George Duby et Armand Wallon. Paris, Seuil.

- GREMION P. (1976). Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français. Partis : Le Seuil.
- HERVIEU, B. (2008). Les orphelins de l'exode rural, Ed. de l'Aube.
- HILAL, M., A. BARCZAK, et al. (2012). Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM). Paris, DATAR: 78p.
- INSEE. (2011). Zonages d'études, Méthodes d'actualisation du nouveau zonage en aires urbaines 2010, 18 octobre 2011. 13p. [http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/aires\\_urbaines.htm](http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/aires_urbaines.htm), page consultée le 6 novembre 2012.
- JEAN, Y. and M. PERIGORD (2009). Géographie rurale: La ruralité en France. Paris, Armand Colin.
- JEAN, Y. and M. VANIER (2009). La France, Aménager les territoires, Armand Colin.
- JOBERT, B. and P. MULLER (1987). L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes. Paris, PUF.
- JOLLIVET, M. (1972). Sociétés rurales et classes sociales. L'univers politique des paysans in Y. Tavernier, M. Gervais et C. Servolin. Paris. A. Colin, pp.79-106.
- JOLLIVET, M. (1989). Sociétés nationales, sociétés locales et utilisation de l'espace. Méridiers, 9-10, pp. 89-100.
- KAYSER, B. (1990). La renaissance rurale, sociologie des campagnes du monde occidental. Paris, Armand Colin.
- KAYSER, B., A. BRUN, et al., Eds. (1994). Pour une ruralité choisie, DATAR / Ed. de l'Aube.
- KAYSER, B., Ed. (1993). Naissance de nouvelles campagnes. DATAR / Ed. de l'Aube.
- LACOMBE, P. and J.-C. GONTRON, Eds. (2002). L'agriculture à la recherche de ses futurs. Paris, DATAR / Ed. de l'Aube.
- LACOUR, C. and A. DELAMATTE (2010). 40 ans d'aménagement du territoire. Paris, La documentation française, DATAR.
- LASCOUMES, P. and P. L. GALÈS (2007). Sociologie de l'action publique. Paris, Armand Colin.
- LE BRAS, H. (2007). Les 4 mystères de la population française, Ed. Odile Jacob.
- LEFEBVRE, H. (1974). La production de l'espace. Paris, Anthropos.
- MENDRAS, H. (1992) [1967]. La fin des paysans. Ed. Babel
- MENDRAS, M. (1976). Sociétés paysannes, élément pour une théorie de la paysannerie, Paris : A. Colin
- MORA, O. Dir. (2008). Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030. Alimentation, Agriculture et Environnement. Paris, INRA: 82.
- OCDE (2006). Le nouveau paradigme rural, OCDE Editions.
- PERRIER-CORNET, P. (2002). Repenser les campagnes, Ed. de l'Aube.
- PIATEC, A. and J. MADEC (1977). "Comment et pourquoi définir un espace rural." Economie rurale n°118: pp. 3-13.

- REMICA. (1978). Espaces périphériques. Etudes et enquêtes dans le Midi de la France et en Catalogne. Toulouse, Ed. du CNRS, 184p.
- SMITS, F. (2011). Géographie de la France. Paris Hatier.
- TERRIER, C. (2006). Mobilité touristique et population présente - Les base de l'économie présentielle des départements, Ed. Direction du tourisme.
- VANIER, M. (2008). Le pouvoir des territoires - Essai sur l'interterritorialité. Paris, Economica.
- VERPEAUX, M. and C. RIMBAULT (2011). Les collectivités territoriales et la décentralisation. Paris, La documentation française.

### **Sites internet consultés**

- Association de promotion et de fédération des pays : <http://www.pays.asso.fr>
- EUROSTAT : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- INSEE: Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. [www.insee.fr](http://www.insee.fr)
- DATAR : <http://www.datar.gouv.fr/la-datar>
- DATA Territoires 2040 : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/spip.php?rubrique1>
- Ministère de l'Egalité des territoires et du logement: <http://www.territoires.gouv.fr/>
- Observatoire des territoires : <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/node>
- Site officiel des collectivités territoriales (DGCL): <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

## Annexe

### Dates et législations de décentralisation en France<sup>32</sup>

#### *Antécédents :*

Mise en place d'unités territoriales déconcentrées :

- 4 août 1789 : fin des privilèges des Provinces, Villes et communautés d'habitants
- Lois des 14-15 décembre 1789 : création des départements et des communes.
- Loi du 17 février 1800 : Mise en place des préfets de départements

Initiation de la démocratie locale

- Loi départementale 10 août 1871 : le conseil général est chargé de conduire les affaires du département mais le pouvoir exécutif est toujours assumé par le Préfet
- Loi municipale du 5 avril 1884 : confère à la commune une capacité de gestion décentralisée et une délégation de service public.
- Loi du 22 mars 1890 : création des SIVU (première mesures en matière de coopération locale).

La réforme des unités territoriales déconcentrées

- Constitution du 27 octobre 1946 : consécration constitutionnelle des communes, départements et territoires d'outre-mer
- Décret du 14 mars 1964 : création des préfets de région pour mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de développement économique et l'aménagement du territoire.
- Loi du 5 juillet 1972 mettant en place les 22 régions. Le préfet de région détient le pouvoir exécutif.

#### *L'acte I de la décentralisation*

- Loi du 2 mars 1982 et suivantes: réformant les droits et libertés des communes, des départements et des régions (régions : collectivité territoriale de plein droit, transfert de la fonction exécutive départementale et régionale aux présidents du conseil général et du conseil régional ; élimination de la tutelle sur les collectivités territoriales et substitution par un contrôle *a posteriori*).
- Lois de 7 janvier et 22 juillet 1983 : Transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales
- Loi du 26 janvier 1984 : création de la fonction publique territoriale.
- Loi du 3 février 1992 : Eléments du statut des élus locaux.
- Loi du 6 février 1992 : Réforme de l'administration territoriale

---

<sup>32</sup> à partir de Verpeaux et Rimbault (2011) et Bœuf et Magnan (2004)

- Loi du 4 février 1995 (Loi Pasqua) : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du Territoire (LOADT). Approfondissement des mécanismes de démocratie locale ; création de l'intercommunalité
- Loi du 25 juin 1999 (Loi Voynet) : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT). Officialisation de la notion de « *Pays* » en tant que territoire de projet pour l'aménagement du territoire.
- Loi du 12 juillet 1999 (Loi Chevènement) relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Amplification de l'intercommunalité.

### *L'acte II de la décentralisation*

- Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et dispositions suivantes, relative à l'organisation décentralisée de la République : établit que l'organisation de la République française est décentralisée ; la région est élevée au rang constitutionnel de collectivité territoriale ; institue le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales ; proclame le droit d'expérimentation des collectivités territoriales ; institue le référendum décisionnel local.

### *La réforme de 2010*

- Loi du 16 décembre 2010 : « Réforme des collectivités territoriales ». Réforme fiscale : obligation pour les communes d'adhérer à un EPCI ; création de nouvelles EPCI (les métropoles et les pôles métropolitains) ; élection à partir de 2014 des conseillers municipaux siégeant dans les conseils des différentes communautés ; élimination de la taxe professionnelle substituée par la contribution économique territoriale ». La loi prétend aussi limiter les compétences des départements et des régions par la loi.